جامعة بيروت العربية

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الدراسات العليا



برلمان الاتحاد الأوروبي
طريق إلى التكامل الأوروبي

أطروحة مقدمة من الطالب

جواس حسن رسول

لنيل درجة الدكتوراه في الحقوق

(تخصص القانون الدولي العام)

إشراف

أ. د. محمد المجذوب

أستاذ القانون الدولي العام

كلية الحقوق والعلوم السياسية

جامعة بيروت العربية

بيروت ٢٠١٣

جامعة بيروت العربية
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الدراسات العليا



برلمان الاتحاد الأوروبي
طريق إلى التكامل الأوروبي

أطروحة مقدمة من الطالب
جواس حسن رسول
لنيل درجة الدكتوراه في الحقوق
(تخصص القانون الدولي العام)

إشراف
أ. د. محمد المجذوب

لجنة الحكم	الإمضاء
أ. د. محمد المجذوب أستاذ القانون الدولي العام في كلية الحقوق والعلوم السياسية- جامعة بيروت العربية	رئيساً ومشرفاً رئيساً
أ. د. جورج عرموني أستاذ القانون الدولي العام والمنتدب للتدريس في كلية الحقوق والعلوم السياسية- جامعة بيروت العربية	عضواً
أ. د. وليد عبد الرحيم أستاذ القانون الدولي العام في كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية- الجامعة اللبنانية	عضواً
أ. د. سامي سلهب أستاذ القانون العام في كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية – الجامعة اللبنانية	عضواً
أ. د. خليل حسين أستاذ العلوم السياسية في كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية- الجامعة اللبنانية	عضواً

بيروت ٢٠١٣

المقدمة

على الرغم من إن التكامل السياسي أو الاقتصادي هو إحدى الطرق الرئيسية في كل زمان ومكان لحل الكثير من المشاكل التي تنشأ بين المجتمعات البشرية، ولتحقيق التقدم والرفاهية فيها، فإن وجود الإرادة فقط لدى أطراف العملية التكاملية ليس بكاف لبدئها أو إنجاحها. إن العملية التكاملية كظاهرة سياسية موضوعية لا تنجح من تلقاء نفسها. إنها تحتاج إلى اختيار الوقت المناسب وإتِّباع المنهج الملائم للأوضاع السياسية والاقتصادية والاجتماعية للمجتمعات التي تتحرك فيها. وتحتاج كذلك إلى مؤسسات خاصة واختصاصات معينة ومنسجمة مع أهداف العملية التكاملية.

وإذا كانت الدولة الوطنية التي ظهرت في أوروبا، منذ معاهدة ويستفاليا عام ١٦٤٨، هي إحدى المؤسسات الرئيسية لحل المشاكل التي كانت تعاني منها أوروبا على جميع الأصعدة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والدينية آنذاك، فإن هذه الدولة أصبحت منذ الحرب العالمية الأولى، وفي أوروبا الغربية على الأقل، سببا في خلق المزيد من المشاكل السياسية والاقتصادية. فقد أصبح مصير أوروبا يتوقف على تجاوزها، أو إيجاد البدائل لها، ولو في بعض المجالات المهمة، مثل المجال الاقتصادي. ونتيجة لويلات الحرب العالمية الثانية ونتائجها السياسية والاقتصادية والإستراتيجية، الأوروبية والعالمية، فإن أوروبا اتجهت نحو تطبيق الفكرة الأساسية التي كانت تطرح باستمرار منذ القرن الثالث عشر تقريبا، إلى جانب أفكار أخرى، لحل المشاكل الأوروبية، الأمنية والسياسية، وهي فكرة تأسيس إتحاد يجمع بين الدول الأوروبية. ولم تجد الفكرة طريقها للتطبيق والنجاح لأسباب عدة، منها سياسية، ومنها اقتصادية، ومنها منهجية .....الخ.

لم يكن في مقدور الدول الأوروبية النجاح، هذه المرة، في البدء بعملية التكامل والوحدة وتأسيس الاتحاد الأوروبي لولا تفاعل وتضافر عدة عوامل، منها السياسي والاقتصادي، ومنها ما يتعلق باختيار المنهج التكاملي الملائم لأوضاعها، ومنها ما يتعلق بالهيكلية المؤسسية الصحيحة والفعالة لمؤسسات الاتحاد. وفيما يتعلق بالعامل الأخير (البناء المؤسسي للاتحاد الأوروبي) فقد حرص الآباء المؤسسون، منذ البداية، على بناء مؤسسات ذات هياكل وصلاحيات واضحة، لإدارة العملية التكاملية على أحسن الوجه، ولكي تحل تدريجيا محل الدول الأعضاء بالنسبة إلى ممارسة السيادة التي يتم التنازل عنها من قبل الدول الأعضاء، كلما كان ذلك ضروريا لتحقيق أهداف العملية التكاملية.

ويعتبر البرلمان الأوروبي من بين المؤسسات الرئيسية التي تم إنشاؤها منذ البداية في هذا الإطار، آملا في أن يساهم بشكل فعال، وكمؤسسة ديمقراطية، في رفع مستوى العلاقات بين المجتمعات البشرية إلى مستوى العلاقات الدولية التي لا تزال عملية صنع القرار فيها مقتصرة بشكل رئيسي على الأروقة الدبلوماسية والدبلوماسيين.

وقد لعبت هذه المؤسسة الفريدة، طوال مسيرة التكامل الأوروبي، دورا بارزا حتى أصبحت محط أنظار السياسيين والأكاديميين الأوروبيين، وأصبحت محل جدل واسع حول دورها وتأثيرها في عملية التكامل الأوروبي، الأمر الذي أدى إلى إجراء مئات البحوث والدراسات حولها في أوروبا. ولكن ما يلفت النظر هو عدم الاهتمام الكافي بهذه المؤسسة ودورها في مؤسساتنا الأكاديمية والبحثية، ورغم وجود عمليات تكاملية سياسية واقتصادية عديدة في منطقتنا. ولهذا سنحاول ومن خلال هذه الأطروحة أن نساهم في سد جانب من هذه الثغرة معتمدين على تجربة البرلمان الأوروبي الذي راهن الأوروبيون عليه لتحقيق أهدافهم في العملية التكاملية.

أهمية موضوع الأطروحة:

ميزة تجربة الاتحاد الأوروبي هي أنها حققت أهدافها من خلال تبنيها منهجاً وآليات مبتكرة وملائمة لأوضاع الدول المشاركة، ساعدتها على التغلب على معظم الصعوبات التي واجهتها خلال مسيرتها الطويلة. وقد ابتكرت مؤسسات فريدة من نوعها على صعيد القانون الدولي، مثل البرلمان الأوروبي، لتصبح أدوات فعالة لإنجاح التجربة وإيصالها إلى عتبة الوحدة الكاملة، في الوقت الذي عجزت فيه محاولات تكاملية ووحدوية إقليمية أخرى، مثل جامعة الدول العربية، في الوصول إلى غاياتها الوحدوية، رغم أن عوامل الوحدة والاندماج بين الدول العربية، مثل اللغة والدين والأرض والتاريخ، هي أقوى من مثيلاتها في الدول الأوروبية المشاركة في الاتحاد الأوروبي، ورغم أن تجربة جامعة الدول العربية سابقة لتجربة الاتحاد الأوروبي بسنوات.

ومن هنا تبرز أهمية دراسة الاتحاد الأوروبي بشكل عام، وهيئاته التمثيلية (البرلمان الأوروبي بشكل خاص) بالنسبة لتجارب وحدوية أخرى، وذلك للوصول إلى أجوبة عن أسئلة جوهرية مثل: لماذا وكيف نجح الأوروبيون في تحقيق التكامل، بينما عجز الآخرون عن ذلك؟ وكذلك تبرز أهمية دراسة البرلمان الأوروبي ودوره في عملية التكامل الأوروبي في وقت قررت فيه جامعة الدول العربية منذ عام ٢٠٠٥ إنشاء برلمان عربي إقليمي على غرار البرلمان الأوروبي، الأمر الذي يضفي أهمية إضافية على دراسة البرلمان الأوروبي، وذلك من خلال استخلاص العبر والدروس من تجربة هذا البرلمان، والقيام، بالتالي، بعملية تقييم البرلمان العربي وتحديد جوانب الضعف والقوة في نظامه الأساسي والدور الذي من المؤمل أن يلعبه في تحقيق أهداف الجامعة.

إشكالية الأطروحة:

بالرغم من إن فكرة الوحدة الأوروبية ترجع بجذورها إلى القرن الثالث عشر، إلا أن تحويل هذا الحلم إلى واقع قد بدأ بعد الحرب العالمية الثانية، وذلك بفضل اختيار منهج الوظيفية الجديدة الذي غدا يلائم الأوضاع السياسية والاقتصادية التي كانت تمر بها الدول الأوروبية في تلك الفترة. وهو المنهج الذي طرحه جان مونيه، وتبناه روبرت شومان، وزير خارجية فرنسا، من خلال إنشاء الجماعة الأوروبية للفحم والصلب عام ١٩٥٠، وأدى إلى إنشاء الاتحاد الأوروبي عام ١٩٩٢، الذي أصبح أساساً للتكامل السياسي بعد أن كانت عملية التكامل الأوروبي، قبل إنشائه، تقتصر على المجالات الاقتصادية.

والجدير بالذكر أن إتّباع منهج الوظيفية الجديدة انعكس على البناء المؤسسي واختصاصات المؤسسات التكاملية الأوروبية. ومن أبرز معالم هذا المنهج هو وجود مؤسسات فوق وطنية في عملية التكامل، مثل البرلمان الأوروبي. وهنا تبرز عدة أسئلة حول هذه المؤسسة الفريدة، أي البرلمان الأوروبي، مثل:

١) ما هو دور البرلمان في تطبيق منهج وإستراتيجية الاتحاد الأوروبي في التكامل الأوروبي؟
٢) ما هو دور البرلمان الأوروبي في عملية التكامل الأوروبي من حيث إعطائها قوة الدفع الذاتي باتجاه المزيد من التكامل والاندماج؟
٣) هل كان لوجود البرلمان الأوروبي، كمؤسسة تعمل على دمقرطة الاتحاد الأوروبي، أثر في العملية التكاملية باتجاه المزيد من الوحدة والتكامل؟

تحاول هذه الأطروحة الوصول إلى أجوبة عن الأسئلة السابقة.

منهجية الأطروحة:

اعتمدنا في كتابة الأطروحة على المناهج التالية:

- **المنهج التاريخي:** وذلك لبيان تطور فكرة الوحدة الأوروبية والتطورات التي مر بها الاتحاد الأوروبي والبرلمان الأوروبي ودوره في عملية التكامل الأوروبي، وكذلك ظهور وتطور جامعة الدول العربية والبرلمان العربي.
- **المنهج التحليلي:** الذي اعتمدنا عليه لتحليل نصوص المعاهدات المنشئة للاتحاد الأوروبي ونصوص النظام الداخلي للبرلمان الأوروبي، وكذلك لتحليل نصوص ميثاق جامعة الدول

العربيـة والنظـام الأساسـي والـداخلي للبرلمـان العربـي، وذلـك بهـدف تحديـد الاختصاصـات والدور.

- **المـنهج المقـارن:** وذلـك مـن أجـل قـراءة تجربـة البرلمـان العربـي فـي ضـوء تجربـة البرلمـان الأوروبي، ومن ثم تحديد أهم الجوانب الإيجابية والسلبية في تجربة البرلمان العربي، وبالتالي اقتراح جملة من الأفكار في سبيل تطوير هذه التجربة.

خطة الأطروحة:

إن هذه الأطروحة تتكون من قسمين، وكل قسم يتكون من فصلين، وتليها الخاتمة.

ويعالج **القسم الأول** شؤون الاتحاد الأوروبي وبرلمانه، وذلك من خلال التعرف على الاتحاد من حيث نشأته وتطوره والسياسات التي يقوم بإدارتها في الفصل الأول، والتعرف على البرلمان الأوروبي من حيث تشكيلته وأعضائه وهيئاته وصلاحياته في الفصل الثاني.

أما **القسم الثاني** فقد خصصناه لدراسة دور البرلمان الأوروبي في التكامل الأوروبي والدروس المستفادة منه للبرلمان العربي. وقد عالج الفصل الأول من مسألة دور البرلمان الأوروبي في عملية التكامل الأوروبي، من ناحية البرلمان الأوروبي وتطور التكامل الأوروبي ودمقرطة الاتحاد الأوروبي. وقد خصصنا الفصل الثاني منه لبحث البرلمان العربي في ضوء تجربة البرلمان الأوروبي، وذلك من خلال التطرق إلى تجربة جامعة الدول العربية أولاً، والبرلمان العربي في ضوء تجربة البرلمان الأوروبي فيما بعد.

وتضمنت خاتمة الأطروحة بعد ذلك الاستنتاجات ومقترحات التي توصلنا إليها.

القسم الأول: الاتحاد الأوروبي وبرلمانه

قبل الحديث عن دور البرلمان الأوروبي في عملية التكامل الأوروبي، لابد لنا من أن نتطرق إلى جذور فكرة الوحدة الأوروبية وأهم مراحلها، وأن نتطرق كذلك إلى نشوء وتطور الاتحاد الأوروبي والسياسات التي اتبعها، فهناك علاقة جدلية قوية بين هذا التأصيل التاريخي وبين دور وفاعلية واختصاصات وأهمية كل مؤسسة من مؤسسات الاتحاد، لأن تجربة الاتحاد الأوروبي قد جاءت بعد فترة طويلة من محاولات فكرية لتأسيس إتحاد أوروبي من جهة، وبعد أن فشلت الدول الأوروبية في تحقيق هذه الفكرة خلال التجارب التكاملية التي سبقت تجربة الاتحاد الأوروبي من جهة أخرى. وهدف الأطروحة هو بيان دور وتأثير البرلمان الأوروبي في تحقيق الاتحاد الأوروبي. ولهذا سنتطرق إلى البرلمان الأوروبي من حيث هيكليته واختصاصاته، تمهيدا لبيان دوره في التكامل الأوروبي. وسنعالج كل ذلك بالتفصيل في القسم الثاني من هذه الأطروحة. وعليه فقد قسمنا هذا القسم إلى فصلين على الشكل الآتي:

الفصل الأول: نشأة الاتحاد الأوروبي.

الفصل الثاني: نشأة البرلمان الأوروبي وتكوينه.

***

الفصل الأول

نشأة الاتحاد الأوروبي

لم تكن فكرة الاتحاد الأوروبي وليدة لحظة تاريخية ونتيجة للآثار التي ترتبت على الحرب العالمية الثانية، بل هي فكرة قديمة ترجع بجذورها إلى القرن الثالث عشر على الأقل. وطرحت، في أزمنة مختلفة، لدى ملوك ومصلحين وفلاسفة وسياسيين الأوروبيين بزوايا وبأهداف مختلفة، لحل المشاكل الأوروبية. إلى أن تم تطبيقها من خلال منظمة تختص بإدارة قطاع اقتصادي معين، وهو قطاع الفحم والصلب، في عام ١٩٥١. لكن لم تتوقف العملية، بل توسعت وانتشرت لتشمل، من خلال مجموعة من المعاهدات، القطاعات الاقتصادية الأخرى جميعاً، والجوانب الاجتماعية والسياسية للأوروبيين كذلك. إلى أن وصلت إلى مشارف الوحدة السياسية الكاملة عند مشروع الدستور الأوروبي. وقد اعترضت هذه المسيرة الطويلة للاتحاد الأوروبي، مشاكل وصعوبات كثيرة، شاركت الدول والمؤسسات التكاملية والأشخاص كثيرين في حلها أو تذليلها. ومن بين هذه المؤسسات التي شاركت، وبفاعلية، في تطوير هذه المسيرة، هي مؤسسة البرلمان الأوروبي.

يتطلب البحث حول البرلمان الأوروبي ودوره في مسيرة الوحدة الأوروبية، التطرق إلى الاتحاد الأوروبي من حيث نشأته وتطوره والمعاهدات التي أبرمت بين الدول الأعضاء فيه في هذا السبيل، وهذا هو موضوع المبحث الأول لهذا الفصل. كذلك يتطلب التطرق إلى السياسات التي يديرها الاتحاد، سواء لوحده أم مع الدول الأعضاء، لبيان دور وتأثير الاتحاد في حياة الأوروبيين، وهذا هو موضوع المبحث الثاني لهذا الفصل. لأن ذلك يساعدنا في تكوين صورة واضحة للبيئة التي تتحرك فيها هذه المؤسسة، وإلا صعب علينا دور البرلمان الأوروبي في عملية التكامل الأوروبي منذ نشأة الاتحاد حتى الوقت الحاضر.

لذلك سنتطرق في هذا الفصل ومن خلال مبحثين إلى تلك المواضع، وذلك على الشكل الآتي:

المبحث الأول: نشأة وتطور الاتحاد الأوروبي.

المبحث الثاني: سياسات الاتحاد الأوروبي.

***

المبحث الأول: نشأة وتطور الاتحاد الأوروبي

ساعد وجود تراث أوروبي مشترك على ظهور الاتحاد الأوروبي، لذلك ظهرت مشاريع وحدوية بين فترة وأخرى لحل المشاكل الأوروبية الداخلية والخارجية، على شاكلة نداءات ومشاريع تُطرح من قبل فلاسفة ومفكرين، إلى أن اشتدّ زخمها بعد الحرب العالمية الأولى، وتحولت إلى تيار شعبي وتفاعلت مع الأوضاع الأوروبية الداخلية والعالمية التي ظهرت بعد الحرب العالمية الثانية، وأثّرت في قرارات الأوساط السياسية في دول أوروبا الغربية، إلى أن تجسدت في النهاية في مؤسسة دولية تطورت مع الزمن إلى أن وصلت، خلال عدة معاهدات، إلى مرحلة متقدمة من التكامل، وتوسعت بعد ذلك حتى شملت أغلبية الدول الأوروبية.

في هذا المبحث نتطرق إلى هذا التطور الكبير الذي شاهدته فكرة الوحدة الأوروبية من خلال المطالب التالية:

المطلب الأول: جذور فكرة الاتحاد الأوروبي.

المطلب الثاني: الوحدة الأوروبية مابين الأعوام (١٩٤٥-١٩٥٠).

المطلب الثالث: تأسيس الاتحاد الأوروبي وتطوره.

المطلب الرابع: التوسع الجغرافي للاتحاد الأوروبي.

***

المطلب الأول: جذور فكرة الاتحاد الأوروبي

نتطرق في هذا المطلب إلى جذور فكرة الاتحاد الأوروبي والمشاريع التي قُدمت في إطارها من خلال الفروع التالية:

الفرع الأول: التراث الأوروبي المشترك وأثره في الوحدة الأوروبية

لم يكن بناء الكيان الأوروبي الجديد المتمثل بالاتحاد الأوروبي ممكناً دون وجود تقاليد أوروبية مشتركة نشأت في سياق تاريخي طويل في منطقة جغرافية تسمى، منذ القرن الرابع عشر على الأقل، بأوروبا، وذلك في إطار التفاعل التاريخي المعقد بين ثالوث يتكون من التراث اليوناني والإمبراطورية الرومانية والديانة المسيحية.

فالتراث اليوناني هو الفلسفة اليونانية التي وجدت في عهدٍ سبق ظهور المسيحية. وكانت تقوم على تمجيد الإنسان وربط أفعاله بعقله وإدراكه واستمداد إرادته من ذات نفسه وتكريس ذلك بتربية عقله

وبدنه لخدمة المجتمع. والتراث المسيحي يقوم على تمجيد الإله والإيمان به وتكريس الإنسان نفسه لخدمته وربط إرادته بإرادة الله، والاعتقاد بأن ما من شيء يعرض للإنسان إلا وهو من الله. فكل من التراثين، المسيحي والوثني، كان يهدف إلى تحقيق الكمال الإنساني، ولكن بطريق مختلف، الأول بطريق العقل، والثاني بطريق الإيمان. وقد ورثت روما التراث اليوناني وتثقفت به وظهر أثره في قانونها وفقهها، كما ظهر أثره في حياتها العقلية والأدبية والفنية. ثم ضمت إليه التراث المسيحي بعد أن اعتنقت المسيحية وأضحت في القرن الرابع للميلاد ديانة الدولة. وكان دور روما التاريخي جمع التراثين ونشرهما وجعلهما أساسا لوحدة حضارية تجمع العالم الروماني وتطبعه بطابعها[1].

كانت الحضارة الإغريقية حضارة إنسانية أضاءت الطريق للشعوب الأوروبية. وأخذت حركة الاستنارة الأوروبية كثيرا من الفكر الإغريقي بعد إحيائه وترجمته. وكان للإغريق فضل السبق في الحديث عن الأفكار الأساسية التي تناولها فلاسفة الغرب في العصر الحديث بحيث تشكل في مجموعها منظومة الفكر السياسي الغربي بشكل عام[2].

وكان معظم فلاسفة اليونان يرون أن الجنس البشري أسرة واحدة[3] يرتبط أعضاؤها برباط الأخوة سعيا نحو تحقيق السلام العادل[1] كما لا يمكن إنكار دور حضارة اليونان وإسهامها في تطوير

---

١ – راجع دراسة د.عبد السلام الترمانيني،التراث الحضاري المشترك وأثره في إنشاء المنظمات الأوروبية ووحدة أوروبا، في مجلة الحقوق والشريعة(الكويت)، السنة الخامسة–العدد الأول،١٩٨١،ص٦٦.

٢ – على سبيل المثال تحدث أرسطو عن أصل نشأة الدولة، أخذها عنه بودان ودوجي وسير هنري مين وغيرهم. وفي سياق العقد الاجتماعي تأثر هوبز بالسفسطائيين، في حين تأثر جون لوك بالأبيقوريين. وفيما يتعلق بالمشاركة في الحكم فهذه الخاصية تميزت بها أثينا من قديم الزمان، ونادى بهذا المبدأ سولون وبركيلز، وكان لذلك أثره الواضح في فلاسفة العصر الحديث من أمثال إسبينوزا ولوك ومونتسكيو وروسو. ويأتي مبدأ سيادة القانون ليكون الأساس في النظام الديمقراطي الأثيني، وينادى به سقراط وأفلاطون وأرسطو، ليأخذه عنهم لوك ومونتسكيو. كذلك يعد أرسطو أول من نادى بمبدأ فصل السلطات، ليأخذه عنه لوك ومونتسكية. وحتى الفكر الشيوعي الذي نادى به ماركس في العصر الحديث، يبدو واضحا فيه تأثره بما نادى به هيبودام وأكزينوفون وأفلاطون، وإن كان ثمة بعض الاختلافات فيما بينهم. وهكذا إلى آخره بالنسبة للكثير من الأفكار السياسية الأخرى. للتفاصيل فيما يتعلق بتأثر الفكر الغربي الحديث بالفلسفة اليونانية راجع د. فضل الله محمد إسماعيل،الأصول اليونانية للفكر السياسي الغربي الحديث، دار بستان المعرفة، الإسكندرية، ٢٠٠١.

٣ – على سبيل المثال استعمل الرواقيون تعبير Cosmopolite بمعنى (مواطن عالمي)، وكانوا يعتبرون جميع الناس أخوة ومواطنين فيما بينهم بغض النظر عن انتمائهم لمدن أو شعوب مختلفة، نظرا لأن لهم حياة وكوناً واحداً ويخضعون لقانون واحد.

أسس الفيلسوف اليوناني (زينون) مدرسة الرواقيين حوالى عام ٣٠٠ ق.م، الذين نادوا بإلغاء الفوارق الاجتماعية بين الناس وأنهم متساوون، ولذلك نادوا بالإخوة العالمية وبإلغاء تعدد الدول وهدم الحواجز السياسية واعتبار كل إنسان مواطناً عالمياً، وبذلك تختفي الفوارق بين الناس وتزول العداوة ولا تبقى غير عائلة واحدة للجنس البشري

العلاقات الدولية وإضافة قواعد قانونية ونظم وأحكام دولية عديدة [٢].كما كانت (الدول المدينة) اليونانية تبرم التحالفات الدينية في صورة اتحادات تعاهديه تتكفل بإدارة شؤونها المهمة وفض الخلافات التي تنشأ بينها[٣].

وقد استقى الرومان الكثير من فلسفة الإغريق السياسية، خاصة فلسفة الرواقيين، ثم أضافوا إليها بعض المبادئ التي استنبطوها عند التطبيق، فقد اهتموا بإقرار النظام والقوانين والوحدة، وعملوا على إقرار الاتحاد داخل دولتهم، ثم أخضعوا أكثرية العالم الغربي لحكمهم. وتظهر أهمية الرومان في أنهم سيطروا على النزاع الداخلي وقضوا على التفرقة بين الأفراد أو الشعوب الخاضعة لهم، وقاموا بنشر مبادئ المساواة والإخاء في جميع أنحاء الإمبراطورية. وظلت هذه الأفكار تعيش في عقول الأوروبيين، بعد سقوط الإمبراطورية الرومانية، حتى مكنتهم من بناء نظمهم السياسية الحديثة على أسس ديمقراطية[٤].

وفيما يتعلق بالديانة المسيحية، فان مشكلة الوحدة كانت الشاغل الدائم للعالم المسيحي. وأكد أكبر المبشرين بالمسيحية، **القديس بولس**(٤-٦٤)م، في رسائله، تأكيدا شديدا على أهمية وحدة الجنس البشري، وأوضح الأستاذ مارسيل **بريلو Marcel Prelot** إسهام الدين المسيحي في مضمار وحدة الجنس البشري فكتب قائلا (إن التقسيمات الثلاثة الرئيسة في العالم القديم: تقسيم اليهود إلى شعب مختار وإلى من ليسوا بمختارين، أي الغرباء، وتقسيم الإغريق بينهم وبين سائر العالم المؤلف من البرابرة، وأخيرا التقسيم الأساسي في كل مكان بين من هم أحرار وبين من هم مسترقون. هذه التقسيمات تلاشت واضمحلت في التجديد الشامل الذي استحدثته المسيحية)[٥]. لذلك تأثرت الحياة السياسية في أوروبا، كثيرا، بتعاليم الديانة المسيحية، خاصة بعد أن أصبحت المسيحية الدين الرسمي للإمبراطورية الرومانية في القرن الرابع الميلادي، وأكتسب **البابا** مكانة سياسية بارزة، وأصبحت

جميعاً تتخطى في روابطها الحدود السياسية المرسومة لدول متعددة. راجع د.حسن علي الذنون، فلسفة القانون،ط١،مطبعة العاني،بغداد،١٩٧٥،ص٣٥وما بعدها.

١- د.سمير عبد المنعم أبو العينين،العلاقات الدولية في العصور القديمة،ط١، القاهرة، ١٩٨٩،ص١٠٠.

٢ - المرجع ذاته،ص ١٠٤-١٠٥.

٣- د.حسن الجلبي، القانون الدولي العام،ج١،مطبعة شفيق، بغداد،١٩٦٤،ص١٣٨. كذلك د.علي صادق أبو هيف، القانون الدولي العام، ط٨، منشأة المعارف، الإسكندرية،١٩٦٦،ص٤٠-٤١.

٤ - د.بطرس بطرس غالي و د.محمود خيري عيسى،مدخل في علم السياسة،ط١٢،مكتبة الأنجلو المصرية، القاهرة،١٩٩١،ص ٥٤ وما بعدها.

٥ - جورج قرم، تعدد الأديان وأنظمة الحكم، دار النهار للنشر، بيروت،١٩٧٩،ص١٢٥-١٢٦.

الكنيسة القوة الدينية والتعليمية والسياسية الأبرز، مضفية إلى القارة الشعور الذي امتلكته يوما ما بأنها جماعة مشتركة[1].

ونتيجة لهذا المزج بين الفلسفة اليونانية و الدين المسيحي قامت وحدة حضارية ميزت الإنسان الأوروبي بقدرته على تلقي أفكار واحدة وتمثلها. فحيثما كانت تظهر فكرة في أوروبا فأنها سرعان ما تنتشر في أرجائها. وحيثما كان يظهر اختراع في جهة من جهاتها، كان يظهر في جهة أخرى، لا عن طريق الاقتباس أو التقليد بل عن طريق العقل الذي اكتسب القدرة على التحليل والتركيب. فوحدة الحضارة في أوروبا الغربية لم تقم على وحدة الأوروبيين وإنما قامت على طريقة تفكيرهم وقدرتهم على التلقي والتمثل، وبها سلمت الجماعة الحضارية ولم يفسد وحدتها الانشقاق الديني والانقسام السياسي، فكان العالم والمثقف لا ينتسب إلى وطن معين، وإنما ينتسب إلى أوروبا، وفي كل بلد يلقى أمثاله ويتبادل معهم المعرفة[2]. وقد أشار فولتير إلى هذه الحقيقة في القرن الثامن عشر بقوله (إذ كان لأوروبا قوانين مشتركة، وكان لها دين مشترك، هو الذي صنع منها مجموعة شعوب مسيحية..... . إنها (أوروبا) تؤلف نوعا من جمهورية عظمى مقسمة بين عدة ولايات، بعضها ملكي، والبعض الآخر مزيج، وهذه أرستقراطية، وتلك شعبية. لكنها جميعها متصلة بعضها ببعض، ولها دين واحد في أساسه، ولها ذات مبادئ الحق العام، والمبادئ السياسية، التي لا تعرفها الأجزاء الأخرى من العالم)[3].

***

الفرع الثاني: مشاريع الوحدة الأوروبية في كتابات المفكرين

لم تظهر فكرة الوحدة الأوروبية، بعد الحرب العالمية الثانية، فجأة وفي صورة نص متكامل وقابل للتطبيق على أرض الواقع، بل كانت مشروعا فكريا تبلور تدريجياً عبر قرون عديدة، في أذهان مفكرين وفلاسفة وسياسيين، ومن خلال العديد من المشاريع المقدمة بهذا الخصوص مع تباين دوافعها ومضامينها، والتي في مجملها شكلت مخزونا فكريا ساعد رجال الحكم والسياسة في البدء بنقل حلم

١- رالف غولدمان،من الحرب إلى سياسة الأحزاب، ترجمة فخري صالح، دار الأهلية للنشر و التوزيع، ط١، عمان، ١٩٩٦، ص٢٣٠-٢٣١.

٢ – د.عبد السلام الترمانيني،المرجع السابق،ص ٦٩.

٣ – بول هازار، الفكر الأوروبي في القرن الثامن عشر: من مونتسكيو إلى ليسنج، ترجمة د. محمد غلاب،منشورات وزارة الثقافة، دمشق، ٢٠٠٤، ص ٥١٨-٥١٩.

الوحدة الأوروبية تدريجيا إلى عالم الواقع[1]. وتمكنت هذه المشاريع من إلقاء الضوء على طبيعة العقبات والمعضلات التي تعترض وتعوق طريق الوحدة الأوروبية، وتبلورت رؤى أكثر وضوحا حول المناهج الأكثر مواءمة لتحقيق الوحدة، وكذلك حول شكل الهيكل التنظيمي والبنية المؤسسية المقترحة لآليات وعمليات صنع القرار داخل تلك المؤسسات[2]، ومن أهم هذه المشاريع:

أولا) مشروع بيار دوبوا Pierre Dubois (١٢٥٠-١٣٢٣)

يعتبر بيار دوبوا، المحامي والنائب العام والمفكر والسياسي الفرنسي، أول أوروبي عالج موضوع التعايش السلمي بين بعض الدول الأوروبية من خلال نظام دولي خاص بحل المنازعات الدولية بالطرق السلمية. ودعا **دوبوا** في مشروعه إلى ضرورة تكوين مجلس اتحادي يضم الدول الأوروبية، يعمل على دراسة القضايا الأوروبية المشتركة ووضع الحلول المناسبة لها، كذلك إنشاء لجنة من المحكمين يعينها مجلس الاتحاد، مهمتها تحقيق التوافق بين الأطراف المتنازعة عن طريق إصدار قرارات تحكيمية، وجعل البابا الحكم عند رفض أحد الأطراف المتنازعة المثول لقرار التحكيم، وفي حال عدم إذعانه، يقترح ديبوا على الأطراف الأخرى مقاطعته اقتصاديا ونفي رئيسه[3].

ثانيا) مشروع جورج دو بوديبيرا Georges de Podebrady (١٤٢٠-١٤٧١)

استوحى رجل أعمال فرنسي يدعى أنطوان ماريني Antoine Marini فكرة بيير دوبوا حول اتحاد الدول الأوروبية وقدم مشروعا لتوحيد أوروبا إلى ملك بوهيميا[4] **جورج دو بوديبيرا**، والذي تبناه بدوره وقدمه إلى الدول الأوروبية، (وذلك بعد أن تعرض العالم المسيحي لكارثة سقوط القسطنطينية عام ١٤٥٣ في أيدي **العثمانيين**) والذي كان يتضمن إقامة (اتحاد مسيحي) بين الدول الأوروبية بموجب معاهدة. تحد من سيادة الدول الأعضاء، وتتضمن مبدأ عدم الاعتداء والتعاون المتبادل فيما بينها. وفيما يتعلق بالمؤسسات يتكون الاتحاد من مجلس يتخذ قراراته بالأكثرية وليس بالإجماع وله محكمة

---

١ - د.حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي والدروس المستفادة عربيا،مركز دراسات الوحدة العربية،ط١،بيروت،٢٠٠٤،ص٩١.

٢ - المرجع ذاته،ص٩٧.

٣ - جدير بالذكر أن الباعث الحقيقي لدعوته كان تكوين عصبة أمم من الدول الأوروبية في مواجهة الشرق الإسلامي بأمل استعادة الأراضي المقدسة كما عبر عنه في مؤلفه الشهير (استرداد الأرض المقدسة) الذي تضمن كذلك دعوة صريحة إلي تجديد الحملات الصليبية على الشرق الإسلامي, وذلك بعد أن باءت جميع الحملات الصليبية بالفشل وبعد أن رفض زعماء المسيحية في أوروبا الاشتراك من جديد في أية حملة صليبية أخرى. راجع د.محمد المجذوب، التنظيم الدولي، منشورات الحلبي الحقوقية، ط٨،بيروت،٢٠٠٦، ص٢٠-٢١.

٤ - بوهيميا(Böhmen) منطقة تاريخية في أوروبا الوسطى. تحتل الأجزاء الغربية ومعظم الأجزاء الوسطى من جمهورية التشيك. مساحتها تقدر بنحو ٥٢,٧٥٠ كم. راجع موسوعة ويكيبيديا http://ar.wikipedia.org/

قضائية وجيش مشترك وميزانية اتحادية[1], وهذا ما حدا ببعض المؤلفين لاعتبار المشروع ليس مجرد معاهدة، بل هو أساس جريء لدولة اتحادية متماسكة. لكن كون المشروع حاول المساس بسيادة الدول الأعضاء، فشل في إقناع الملوك العمل به أو تنفيذه [2].

ثالثا) مشروع الوزير سولي Sully (١٥٦٠-١٦٤١)

كان الوزير سولي بروتستانتيا يحلم بتحقيق تغيير جذري في وضع أوروبا، في عصر الحروب الدينية، يرتكز على دعائم ثلاث: تهدئة دينية، واستقرار المذاهب المتنازعة، وإعادة توزيع الأقاليم في أوروبا من أجل إقامة توازن بين القوى الأوروبية. وانطلاقا من هذه الجغرافيا السياسية قدم الوزير الفرنسي سولي في عام ١٦٣٤ مشروعاً يدعو فيه إلى تأسيس **جامعة كبرى للدول المسيحية** تضم (١٥) دولة أوروبية، لها مجلس اتحادي مكون من ممثلي الدول الأعضاء، يتولى الإشراف على سياسة الاتحاد وفض النزاعات التي تقع بين دول الاتحاد عن طريق التحكيم. وللاتحاد جيش قوي يستطيع الصمود في وجه **العثمانيين**. ولا يسمح للدول الأعضاء الانسحاب منه متى أرادت. بيد أن المشروع لم يحظَ بإعجاب الملوك فبقي دون تطبيق[3].

رابعا) مشروع وليم بن W. Penn (١٦٤٤-١٧١٨)

نشر **بن** في عام ١٦٩٤، كتابا بعنوان **(مشروع للسلام الأوروبي في الحاضر والمستقبل)**، أقترح فيه أن تبرم الدول الأوروبية فيما بينها عقدا اجتماعيا على غرار العقد الاجتماعي الذي يبرم بين الأفراد وينتقلون بموجبه من حالة الطبيعة إلى حالة الاجتماع، وذلك من خلال إنشاء مجلس اتحادي (برلمان)، يشكل بطريقة التمثيل النسبي من ممثلي الدول الأعضاء، يتخذ قراراته بأغلبية ثلاثة أرباع الأصوات. وتقتصر مهمة المجلس الاتحادي على منع التنافس في التسلح وحل المنازعات والخلافات التي تنشأ بين الدول الأعضاء في المجلس[4]. ويلاحظ أن مشروع **بن** الذي يدعو إلى الوحدة الأوروبية، لم يكن مبنيا على أساس ديني وإنما على أساس علماني، متأثراً بفكرة العقد الاجتماعي، وكان يهدف إلى تحقيق السلم بين الدول الأوروبية.

خامسا) فيلهلم ليبنيتز W. Lebnitz (١٦٤٦-١٧١٦)

على الرغم من أن الدافع الديني لم يصمد كدافع محرك وحيد لفكرة الوحدة الأوروبية، إلا أنه ظل لفترة طويلة، يشكل أحد الدوافع الرئيسة المحركة للعديد من المشروعات الوحدوية التي طرحت على

---

١ – د.عبد السلام الترمانيني،المرجع السابق،ص ٧٥.

٢ – د.عبدا لوهاب حومد، الأجرام الدولي،ط١،جامعة الكويت،١٩٧٨،ص ٢٧ وما بعدها .

٣ – د.محمد المجذوب، المرجع السابق،ص٢١-٢٢.

٤ – المرجع ذاته،ص٢٤ وما بعدها.

الأوروبيين. وفي هذا السياق، طرح الفيلسوف الألماني **فيلهلم ليبنيتز**، في نهاية القرن السابع عشر، مشروعا وحدويا على الشعوب الأوروبية، يحثها فيه على التكاتف والوقوف كرجل واحد لمواجهة ومحاربة العثمانيين. ودعا إلى العمل لتفكيك الإمبراطورية العثمانية بهدف توزيع الأقاليم الخاضعة لها على (الاتحاد الأوروبي)، وقدم مشروعا فكريا متكاملا لإقامته[١].

سادسا) مشروع دوسان بيير de St. Pierre (١٦٥٨-١٧٤٣)

وضع دو سان بيير مشروعا لسلام دائم نشر سنة ١٧١٢، يقوم على خمس نقاط: تحالف دائم بين الملوك، وتأليف مجلس أوروبي من أربعين عضوا تكون له سلطة التشريع والقضاء، وإنشاء قوة مسلحة ترتبط بالمجلس، وتدخل جماعي ضد الدول التي لا تحترم قرارات المجلس، وتعديل الميثاق بالأكثرية. غير أن (جان جاك روسو) قام باختصار المشروع والتعليق عليه ونقده لأنه يقترح قيام اتحاد عماده الملوك بينما كان روسو يرى إن مثل هذا الاتحاد إنما يجب أن يكون عماده الشعوب[٢]، أي لم يكن روسو يرفض فكرة الوحدة الأوروبية، بل كان يعتقد بأنه يجب أن يؤسس على وحدة الشعوب وليس وحدة الملوك، وهذا ما نراه في معاهدات الاتحاد الأوروبي، التي دائما تنص على وجود البعد الشعبي للوحدة الأوروبية إلى جانب البعد الحكومي.

سابعا) مشروعا سان سيمون Saint Simon (١٦٧٥-١٧٥٥) و برودون Proudhon (١٨٠٩-١٨٦٥)

كان **سان سيمون** يرى أن وحدة أوروبا تتم بإنشاء **برلمان** يتألف أعضاؤه من مواطني دولها على أن يكونوا من كبار رجال القانون والاقتصاد والفن الأوروبيين. أما **برودون** فقد ندد بالنزعة القومية التي سادت أوروبا في القرن التاسع عشر ورآها مصدر خطرين: أولهما قيام دول قوية ينازعها التنافس القومي، وثانيهما استمرار الحروب بين الدول الأوروبية. وكان يرى أن الحرية الحقيقية تتحقق عندما ينتظم الناس في كومونات أو ولايات متحدة على أساس اللامركزية، وترتبط هذه الولايات باتحاد عام تتألف منه أوروبا.

يستنتج من كل ما ذكرنا من مشروعات المفكرين الغربيين حول إنشاء الوحدة الأوروبية، إن فكرة الوحدة الأوروبية كانت موجودة على الساحة الفكرية والسياسية الأوروبية بشكل واضح، وذلك على شاكلة أطروحات لحل المشاكل الأوروبية الدينية والسياسية، الداخلية والخارجية، وليست كهدف يريد الأوروبيون تحقيقه لمجرد أن لديهم تقاليد وأصولاً مشتركة. فتارة تطرح المشاريع الوحدوية بهدف تقوية

---

١ - د.حسن نافعة،المرجع السابق،ص٩٦.

٢ - د.عبد السلام الترمانيني،المرجع السابق،ص ٧٧.

العالم المسيحي ضد العالم الإسلامي، وتارة أخرى كحل نموذجي لتحقيق السلام الأوروبي الداخلي، الذي كان ضحية حروب الانقسامات الدينية وأطماع الملوك الأوروبيين.

من جهة أخرى يلاحظ أنه على صعيد **المنهج المستخدم**، كان هناك منهجان مختلفان لتحقيق الوحدة: المنهج الأول هو "المنهج الاتحادي" والذي يقوم على فكرة إنشاء كيان سياسي موحد يحل محل الكيانات السياسية الراغبة في الوحدة، ولو كان ذلك بالتدريج ويقترب من صيغة الفدرالية (كما يلاحظ في مشروع كل من بوديبراد و سولي و برودون). أما المنهج الثاني فهو "المنهج التعاوني" الذي يقوم على التعاون الاختياري بين الدول المستقلة ذات السيادة مع احتفاظ كل منها بكامل سلطاتها وعدم تنازلها عن سيادتها لمؤسسات ما فوق الوطنية، (كما يلاحظ في مشروع كل من دوبوا و وليم بن و سان سيمون و ليبنيتز) [1].

وعلى صعيد البنية المؤسسية وآليات صنع القرار، تنوعت المقترحات، فهناك من تمسك تماما بالمساواة القانونية بين الدول، بصرف النظر عن اختلاف قدراتها الفعلية (كما جاء في مشروع دوبوا)، وهناك من طالب بأن يعكس تشكيل المؤسسات وآليات صنع القرار حقيقة الأوزان الفعلية للدول كي تصبح في وضع يمكنها من تحقيق الفاعلية المرجوة، فعلى سبيل المثال اقترح سولي، بعد تعديل مشروعه الأول، تمثيل الدول الكبرى بأربعة مقاعد في المجلس والدول الصغرى بمقعدين فقط، وذلك بهدف تحقيق تمثيل كل دولة في مجلس الاتحاد بعدد من الأعضاء يتناسب مع حجمها وقوتها العددية[2]. واقترح وليام بن في مشروعه طريقة التمثيل النسبي لتمثيل الدول الأعضاء في المجلس الاتحادي، واتخاذ القرارات بأغلبية ثلاثة أرباع الأصوات، وهو بذلك قدم حلولا عملية دقيقة لمعظم المشاكل والعراقيل المؤسسية التي تعترض طريق المنظمات الدولية إلى يومنا هذا، مثل طرق تمثيل الدول، وأصول التصويت، وتنظيم عملية المناقشات[3].

ومع تنامي الاتجاهات الديمقراطية في أوروبا، بدأت الصيغ المقترحة لمشروعات الاتحاد الأوروبي تهتم بالطبيعة الديمقراطية للمؤسسات الوحدوية. لذلك اهتم المفكرون بالبحث عن صيغ يمكن بمقتضاها ضمان المشاركة الفعالة للمؤسسات النيابية والتمثيلية، وأفردوا لهذه المؤسسات مكانا على خريطة الهياكل التنظيمية المقترحة لمشروعاتهم الوحدوية. وشكل هذا التوجه تطورا مهما في التفكير الأوروبي لتأكيد أهمية البعد المؤسسي في إنجاح المشروعات الوحدوية[4]. فقد كان روسو يؤمن بإتحاد

١ – د.حسن نافعة،المرجع السابق،ص٩٨.

٢ – المرجع ذاته،ص٩٩.

٣ – د.محمد المجذوب، المرجع السابق،ص٢٦.

٤ – د.حسن نافعة،المرجع السابق،ص ٩٩.

الشعوب وليس الملوك وكان برودون ينادي باتحاد الولايات والكومونات، وكان سان سيمون يدعو إلى الوحدة من خلال مؤسسة ديمقراطية مثل البرلمان.

***

الفرع الثالث: حركة الوحدة الأوروبية في فترة مابين الحربين العالميتين

كان لتداعيات الحرب العالمية الأولى وما أعقبها من التطورات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، أثر في مسيرة الوحدة الأوروبية، فقد ساهمت نتائج الحرب في إعادة إحياء فكرة الوحدة الأوروبية من جديد كوسيلة من بين الوسائل الأخرى، مثل عصبة الأمم، للحيلولة دون تكرار مأساة الحرب مرة أخرى، وما يميز هذه المرحلة من سابقاتها هو ظهور حركات سياسية واقتصادية لتوحيد أوروبا[١]. فقد وضع الكونت **كودنهوف – كاليرجي (Candenhave Kalergie)** في النمسا عام ١٩٢٣، كتابا بعنوان (Pan-Europe) دعا فيه إلى ضرورة إقامة **(الولايات المتحدة الأوروبية)**. ولتحقيق مشروعه قام بتأسيس حركة برعاية شخصيات أوروبية كبيرة باسم (وحدة أوروبا الشاملة)[٢] ثم ظهرت حركات أخرى كالاتحاد الاقتصادي والجمركي الأوروبي[٣] واتحاد الوفاق الأوروبي[٤]. كذلك أنشئت في آب ١٩١٩ المفوضية الأوروبية للفحم[٥] لتنسيق إنتاج وتوزيع الفحم في أوروبا، لكنها كانت تفتقر إلى السلطات الكافية لتحقيق أهدافها. وكان هناك تقارب فرنسي- ألماني على أساس اتفاق ثنائي في مجال الفحم والصلب، الذي تطور إلى معاهدة اقتصادية فرنسية – ألمانية في عام ١٩٢٧، لكن الكساد الاقتصادي العالمي، في عام ١٩٢٩، وضع حدا سريعا لهذه المبادرات[٦].

وعقد في باريس عام ١٩٢٧ مؤتمر لمجموعة من المفكرين الأوروبيين لبحث موضوع (الوحدة الأوروبية) تحت الرئاسة الشرفية لوزير الخارجي الفرنسي **أرستيد بريان** ، الذي أعلن أنه سوف يعمل على إنشاء الولايات المتحدة الأوروبية، وبعد أن أصبح رئيسا للحكومة الفرنسية، في عام ١٩٢٩، بعث بمذكرة إلى ٢٦ دولة أوروبية يدعوها إلى أقامة اتحاد فدرالي أوروبي، وأقترح على عصبة الأمم (أن تنشئ فيما بين الدول الأوروبية رابطة فدرالية تقيم فيما بينها نظاما للتضامن المستمر وتسمح

١- Martin J. Dedman, The Origins and Development of the European Union ١٩٤٥-٩٥, Routledge,London, ١٩٩٦,p١٦.

٢- L’union Pan-Europenne.

٣- L'union Economique et douaniere.

٤- د.عبد السلام الترمانيني،المرجع السابق،ص ٨٠.

٥- European Coal Commission.

٦- Martin J. Dedman, Op. Cit.,p٣٢.

لأطرافها – كلما كان ذلك ضروريا – أن تتدخل فورا وتتدارس وتناقش وتضع تسوية للمسائل التي تشكل مصلحة مشتركة)[١].

وعلى صعيد آخر، أشاد **ونستن تشرشل** بفكرة إنشاء الولايات المتحدة الأوروبية في مقالة له في صحيفة The Saturday Evening Post بتاريخ ١٥ شباط ١٩٣٠، وعاد إلى نفس الفكرة في مقالة أخرى في صحيفة The News of the World بتاريخ ٢٩ أيار ١٩٣٨[٢].

وقد ساهمت عوامل عديدة في إيجاد ظروف أكثر ملائمة لنمو الحركة الداعية إلى الوحدة الأوروبية بعد الحرب العالمية الأولى، من أهمها[٣]:

١- المخاوف الأمنية من تفاقم الصراعات الأوروبية-الأوروبية كنتيجة لما خلفته الحرب من دمار ومآس، مما ولد حاجة لمنع تفاقم هذه الصراعات والحيلولة دون تجددها.

٢- مواجهة تحدي نجاح الثورة البلشفية في روسيا ومخاوف انتقالها إلى الدول الأوروبية.

٣- العمل على تحقيق حرية التجارة وإزالة الحواجز الجمركية لمواجهة نمو القدرة التنافسية للاقتصاد الأمريكي بمواجهة الاقتصاد الأوروبي.

إلا أن حركة الوحدة الأوروبية، في فترة مابين الحربين العالميين، لم تتمكن من أن تتحول إلى حركة فاعلة مؤثرة في مراكز صنع القرار في أوروبا، وبالتالي لم تستطع أن تحول حلم الوحدة إلى واقع، وذلك لعدة أسباب، أهمها:

١- التأثير السلبي للنزعات القومية، التي ظهرت بعد الحرب العالمية الأولى في أوروبا، في المشاريع الوحدوية الأوروبية والتي كانت تشجع الانفصال والاستقلال بدلا من الاتحاد والوحدة[٤].

---

١ – د.عبد المنعم سعيد، الجماعة الأوروبية: تجربة التكامل والوحدة،ط١،مركز دراسات الوحدة العربية،سلسلة الثقافة القومية:(٥)،بيروت،١٩٨٦،ص ٢٦-٢٧.

٢ – د.عبد العظيم الجنزوري،الاتحاد الأوروبي: الدولة الأوروبية الكونفدرالية،دار النهضة العربية،القاهرة، من دون سنة النشر ،ص٣.

٣ – محمود صدقي،النموذج الأوروبي:الاتحاد الواقعي مقابل الوحدة القومية،المركز الدولي للدراسات المستقبلية والإستراتيجية،سلسلة قضايا، القاهرة،٢٠٠٧،ص١١. المتوفر على الانترنيت على العنوان التالي:
http://icfsthinktank.org/arabic/Publications/Default.aspx?id=١٦٩&lang=ar

٤ – د.محمد مصطفى كمال و د.فؤاد نهرا،صنع القرار في الاتحاد الأوروبي والعلاقات العربية – الأوروبية،ط١،مركز الدراسات الوحدة العربية،بيروت،٢٠٠١،ص ٢١. وتعتبر نهاية الحرب العالمية الأولى انتصارا لمبدأ القومية وذلك نتيجة: أولا، انهيار الإمبراطوريات الكبرى (الإمبراطورية الألمانية، والإمبراطورية الروسية، والإمبراطورية العثمانية،

٢- على الرغم من وجود حركة اقتصادية، في مرحلة مابين الحربين تعمل باتجاه الوحدة الأوروبية ،إلا أن عدم الاستقرار الاقتصادي في تلك الفترة قد عزز (الاقتصاد القومي) المتمتع بالاكتفاء الذاتي، وتخلت الدول الأوروبية عن التجارة الحرة وانسحبت قدر مستطاعها إلى سياسة الحماية الاقتصادية[١].

٣- تأثير فشل نظام الأمن الجماعي الذي حاولت عصبة الأمم إرساء دعائمه، في فشل الحركات الوحدوية الأوروبية، وذلك بسبب عدم إيجاد الحد الأدنى من الاستقرار الضروري لبدء عملية الوحدة في تلك الفترة، بل إن التفاعلات الدولية أوصلت الأمور إلى درجة من الأزمات أدت إلى حرب عالمية ثانية[٢].

***

المطلب الثاني: الوحدة الأوروبية مابين أعوام (١٩٤٥-١٩٥٠)

ألحقت الحرب العالمية الثانية (١٩٣٩-١٩٤٥) خسائر مادية وبشرية جسيمة بالدول الأوروبية، وأثرت بشكل كبير في أوضاعها السياسية والاقتصادية والاجتماعية، فقد كانت أوروبا بحاجة إلى إعادة البناء سياسيا و اقتصاديا واجتماعيا، وكان عليهم إعادة النظر في علاقاتهم الداخلية الأوروبية والخارجية في ضوء الأوضاع الأوروبية والعالمية التي أوجدتها الحرب.

لذلك ظهرت مجموعة من العوامل التي دفعت، أوروبا الغربية على الأقل، باتجاه الوحدة والتكامل، أي إن نتائج الحرب أظهرت فكرة الوحدة والتكامل الأوروبي كحل للكثير من المشاكل الأوروبية السياسية والاقتصادية والأمنية في تلك الفترة، ومن بين تلك المشاكل[٣]:

١- تحقيق السلم الأوروبي الداخلي والحؤول دون تكرار مأساة الحرب مرة أخرى.

٢- الدفاع ضد خطر أي غزو سوفيتي خارجي محتمل.

٣- إعادة الأعمار وتحقيق الانتعاش الاقتصادي الأوروبي.

وإمبراطورية النمسا والمجر) الذي أدى إلى ظهور الدول القومية الحديثة في أوروبا الشرقية، التي لم تكن مستعدة لتتنازل عن استقلالها لصالح كيان أوروبي موحد، وثانيا، قيام الحركات الفاشية واليمينية التي كانت تشجع النزعة القومية ضد الأممية البروليتارية. راجع إريك هوبسباوم،الأمم والنزعة القومية منذ عام ١٨٧٠، ط١،ترجمة عدنان حسين، دار المدى،دمشق،١٩٩٩،ص١٣٥وما بعدها.

١ - المرجع ذاته،ص١٣٦.

٢ - د.حسن نافعة،المرجع السابق،ص١٠٩ وما بعدها.

٣ - د.عبد العظيم الجنزوري،الأسواق الأوروبية المشتركة والوحدة الأوروبية، دار المعارف، القاهرة، ١٩٨٤، ص١٠.

٤- بناء التنمية الاجتماعية وضمان توفير الرخاء للأوروبيين.

لذلك ظهرت في أوروبا الغربية حركة تكاملية نشطة أدت إلى تأسيس مجموعة من المنظمات والمعاهدات، حيث تميزت المرحلة الأولى بظهور منظمات إقليمية تعاونية مثل **اتحاد أوروبا الغربية في العام** ١٩٤٨ و **المنظمة الأوروبية للتعاون الاقتصادي في العام** ١٩٤٨ و**حلف شمال الأطلسي في العام** ١٩٤٩ و**منظمة مجلس أوروبا في العام** ١٩٥٠. وتميزت المرحلة الثانية بظهور نزعات اتحادية لدى بعض الدول والحكومات الأوروبية مثل فرنسا وألمانيا، بعد أن كانت محصورة في مشاريع وحدوية لدى بعض المفكرين والسياسيين قبل الحرب، وبروز تنظيمات اقتصادية لتحقيق تلك النزعات الاتحادية، مثل **المجموعة الأوروبية للفحم والصلب** عام ١٩٥١ وغيرها من التنظيمات الأخرى التي سنتطرق إليها لاحقا[١]. والجدير بالذكر أنه كان بموازاة خطوات الدول والحكومات الأوروبية باتجاه التعاون والاتحاد، تيار شعبي كان يعمل في زمن الحرب وما بعدها باتجاه تحقيق الوحدة الفدرالية الأوروبية. ومن المفيد أن نتطرق إلى جانب من هذه الخطوات وذلك بهدف فهم أصول مؤسسات الاتحاد الأوروبي بشكل عام والبرلمان الأوروبي بشكل خاص الذي هو موضوع هذه الدراسة.

***

الفرع الأول: التيار الفدرالي الأوروبي وتأسيس مجلس أوروبا

أثرت ظروف ونتائج الحرب العالمية الثانية على الفكر السياسي الأوروبي بشكل عام وباتجاه وحدوي بشكل خاص، فقد اعتاد الأوروبيون العيش في ظل نظام اقتصاد قاري موحد موجه مركزيا، نتيجة لاحتلال ألمانيا لجزء كبير من أوروبا من جهة، ومن جهة أخرى دفعت الحرب بالمقاومة غير الشيوعية للنظام النازي في فرنسا وهولندا وبولندا ومجموعات سرية في ألمانيا إلى العمل الجماعي، وكانت تلك المجموعات لا ترغب في العودة إلى نظام الدولة القومية الذي كان قائماً قبل الحرب[٢]، بل كانت تنادي بتأسيس دولة فيدرالية بسلطات ما فوق وطنية على صعيد أوروبا كلها[٣]. وقد نظمت سلسلة من الاجتماعات بين تلك الحركات في سويسرا بشأن الوحدة الأوروبية، التي تمخض عنها عقد

---

١ - د.محمد المجذوب، المرجع السابق،ص ٥١٦-٥١٧.

٢ - يشير فوكوياما إلى هذا التحول في الفكر السياسي الأوروبي ويقول: (يظهر أن الحربين العالميتين لعبتا دورا شبيها بالحروب الدينية التي كانت تنشب في القرنين السادس عشر والسابع عشر لأهداف دينية، مما أثر في وعي الأجيال، ليس فقط الجيل التالي لهذه الحروب، وإنما الأجيال اللاحقة كافة). نقلا عن: إيان كلارك، العولمة والتفكك، مركز الإمارات للدراسات والبحوث الإستراتيجية، أبو ظبي-الإمارات،٢٠٠٣،ص٣١.

٣- Martin J. Dedman, Op. Cit.,p١٧.

مؤتمر كبير في سويسرا في تموز عام ١٩٤٤ بهذا الخصوص، حيث طالبت الوثيقة الصادرة عن المؤتمر بإنشاء الولايات المتحدة الأوروبية[١] . وبررت الوثيقة فكرة إنشاء الفدرالية الأوروبية بأنها وسيلة ناجعة لـ[٢]:

١- احتواء ألمانيا من خلال انضمامها إلى كيان أوروبي موحد تفاديا لتكرار الحرب.

٢- تفادي ظهور اليمين المتطرف وحروب أهلية أوروبية.

٣- إنشاء سوق أوروبية مشتركة لتجنب تكرار الأزمات الاقتصادية التي حدثت قبل الحرب العالمية الثانية.

٤- استعادة مكانة أوروبا في السياسة الدولية بمواجهة كل من الولايات المتحدة الأمريكية والاتحاد السوفيتي.

بيد أنه ما أن انتهت الحرب، حتى ضعف الأمل في إنشاء الدولة الأوروبية الفدرالية، وذلك بسبب ضعف أمل المقاومة التي كانت تنادي بالوحدة الأوروبية، في تولي الحكم، كذلك إعطاء الأولوية لإعادة بناء وإصلاح الاقتصاد المتدهور لأوروبا، بدلا من العمل على بناء أوروبا موحدة[٣]. ومن جهة أخرى لم تكن الدول الأوروبية، حتى المنتصرة في الحرب مثل بريطانيا، الطرف الفعال والرئيسي في تحديد الوضع السياسي لأوروبا لمرحلة ما بعد الحرب، بل كانت للولايات المتحدة الأمريكية والاتحاد السوفيتي الدور الرئيسي في هذا الشأن، لذلك لم تكن قضية الوحدة الأوروبية تحظى بالأهمية في أجندة أعمال التحالف الدولي المنتصر في الحرب بقيادة الولايات المتحدة الأمريكية والاتحاد السوفيتي، بل على العكس من ذلك كان ستالين يعارض فكرة تأسيس الفدرالية الأوروبية بشدة، وقد وافق كل من الولايات المتحدة وبريطانيا على رغبته خوفا من أن يبرم الاتحاد السوفيتي صلحا منفردا مع ألمانيا[٤]. واتجهت أوضاع أوروبا بعد الحرب مباشرة، بسبب سياسة كل من الولايات المتحدة والاتحاد السوفيتي وبريطانيا أثناء الحرب، نحو تعميق التفكك في القارة الأوروبية بشكل لم يسبق له مثيل[٥].

---

١ - د.عبد العظيم الجنزوري،الاتحاد الأوروبي،مصدر سبق ذكره،ص٤-٥.

٢- Martin J. Dedman, Op. Cit.,p١٨.

٣ -د.عبد العظيم الجنزورى،الاتحاد الأوروبي،المرجع السابق،ص٥.

٤- Martin J. Dedman, Op. Cit.,p٢٢-٢٣.

٥ - في مؤتمر يالطا في شباط ١٩٤٥ ومؤتمر بوتسدام في تموز- آب ١٩٤٥، اللذين انعقدا بين الولايات المتحدة الأمريكية والاتحاد السوفيتي وبريطانيا، بهدف تحديد وترتيب أوضاع العالم وخصوصا الأوضاع السياسية والجغرافية في أوروبا، وخلق توازن دولي جديد يتناسب مع قدرات و رغبات تلك الدول، أصبح انقسام أوروبا إلى

لم تختف فكرة الوحدة الأوروبية بعد الحرب، بل انتشرت لدى الجمعيات التي كانت تنادي بنوع من الاتحاد السياسي والاقتصادي بين الدول الأوروبية[١]. وفي هذا السياق، أعاد **تشرشل** إعلان فكرته عن إنشاء مجلس لأوروبا، في أثناء خطابه في زيورخ بسويسرا في أيلول ١٩٤٦، ودعا فيه إلى بناء الولايات المتحدة الأوروبية كوسيلة فعالة لإعادة بناء ما دمرته الحرب وإعادة الرفاهية والسعادة لأوروبا كلها، وقد ترأس لتحقيق هذا الهدف **الحركة الأوروبية المتحدة** في بريطانيا. كما كان موجودا على المستوى الأوروبي عصبة **مستر فانزيلاند للتعاون الأوروبي**[٢]. وكان هناك أيضا **المجلس الفرنسي للوحدة الأوروبية**[٣]، **والاتحاد الأوروبي للفدراليين في ألمانيا**[٤]، الذي كان يضم من يؤمن بأن النظام الفدرالي هو الحل لتوحيد أوروبا. وفي ديسمبر ١٩٤٧ اتحدت هذه الحركات مع غيرها لتكون **(اللجنة الدولية لحركات الوحدة الأوروبية[٥])**[٦].

قامت اللجنة الدولية لحركات الوحدة الأوروبية بناء على مبادرة من **ونستن تشرشل**، بعقد مؤتمر شعبي موسع في لاهاي في أيار عام ١٩٤٨، لبحث الطرق الكفيلة بدفع أوروبا باتجاه الوحدة، وحضر المؤتمر (٧١٣) مندوبا من (١٦) دولة أوروبية، بالإضافة إلى مراقبين من عشر دول أخرى[٧].

كان مؤتمر لاهاي مؤتمرا شعبيا بحث فيه المؤتمرون كيفية تدعيم قضية الوحدة الأوروبية، ووجّهوا رسالة إلى الشعوب الأوروبية تعبر عن الأمل في تحقيق الوحدة الأوروبية وإصدار ميثاق لحقوق الإنسان وإنشاء محكمة عدل فعالة وجمعية أوروبية تتمثل فيها القوى السياسية في الدول

شرقية تحت الهيمنة السوفيتية وغربية تحت الهيمنة الأمريكية حقيقة سياسية. راجع د.عبد الخالق عبد الله،العالم المعاصر والصراعات الدولية،سلسلة عالم المعرفة:(١٣٣)،الكويت،١٩٨٩،ص٦٧.

١ – د.عبد العظيم الجنزوري،الاتحاد الأوروبي،المرجع السابق،ص٧.

٢– M. Vanzeelands Economic League for European.

٣– Le Conseil Français Pour L Europe Unie

٤– The European Union of Federalists.

٥– International Committee of the Movements for European Unity.

٦– د.إبراهيم محمد العناني،مجلس أوروبا،دار النهضة العربية،القاهرة،١٩٨١،ص١٥ وما بعدها.

٧ – كان المشاركون من الدول الآتية : بريطانيا، والدانمرك، وأيرلندا، وفرنسا، وألمانيا، واليونان، وإيطاليا، وليخنشتين، واللوكسمبورج، وهولندا، والنرويج، واليونان، والسويد، وسويسرا . أما المراقبون فكانوا من الدول التالية :كندا، وبلغاريا، وتشيكوسلوفاكيا، وفنلندا، والمجر، وبولندا، ورومانيا، وإسبانيا، ولاجئين من الاتحاد السوفيتي ومن يوغسلافيا لدى دول أوروبا الغربية. راجع د.إبراهيم محمد العناني،المرجع السابق،ص١٧–١٨.

الأوروبية. وفي ٢٥ تشرين الأول عام ١٩٤٨ أسست اللجنة الدولية لحركات الوحدة الأوروبية، منظمة غير حكومية باسم **الحركة الأوروبية**[١]، لتعمل بصورة دائمة من أجل تحقيق الوحدة الأوروبية[٢].

تبنت الحركة الأوروبية اقتراح تشرشل الذي قدمه إلى مؤتمر لاهاي حول تأسيس الجمعية العامة. ورحبت فرنسا بالفكرة واقترحت بدورها على دول حلف بروكسل إنشاء لجنة دائمة لدراسة الوحدة الأوروبية. ورحبت تلك الدول بالاقتراح وشكلت لجنة من (١٨) عضوا عقدت أول اجتماع لها في باريس في ٢٦ تشرين الثاني ١٩٤٨. وبرزت في الاجتماع نزعتان: **الأولى** نادت بها فرنسا وبلجيكا، وهي تدعو إلى إنشاء اتحاد أوروبي تكون الهيئة الرئيسية فيه جمعية مكونة من برلمانيين يصدرون قراراتهم بالأغلبية، أما النزعة **الثانية** التي نادت بها بريطانيا، فكانت تدعو إلى إنشاء جمعية دبلوماسية مكونة من ممثلين للحكومات[٣]، يتم تحديد أعضائها من قبل حكومات الدول الأعضاء. وانتهى الخلاف بالتوصل إلى حل وسط، وذلك بإنشاء **هيئتين: إحداهما** لجنة الوزراء وتضم ممثلا من كل دولة **والأخرى** برلمانية تضم ممثلين تنتخبهم برلمانات الدول الأعضاء على أساس السكان. وعليه تم التوقيع على الاتفاقية المنشئة لمنظمة (**مجلس أوروبا**[٤]) في ٥ أيار ١٩٤٩ من جانب عشر دول أوروبية وهي: بريطانيا وفرنسا وبلجيكا وهولندا ولوكسمبورج والدانمرك وأيرلندا وإيطاليا والنرويج والسويد[٥].

وتتركز أهداف مجلس أوروبا في: أولا، تحقيق الوحدة الأوروبية، وثانيا، تحقيق التعاون في الشؤون الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وثالثا، احترام مبادئ ميثاق الأمم المتحدة والتعاون معها[٦]. وللمجلس اختصاص عام، باستثناء الشؤون العسكرية، ولكن المجلس لا يختص إلا بالاقتراحات والتوصيات التي لا تُقيد الحكومات[٧].

ومن مفارقات القدر، إن منظمة مجلس أوروبا هي أول منظمة أوروبية تنسب إلى تأثير الحركة الأوروبية، ومع ذلك فهي لا تتمتع باختصاصات ما فوق وطنية، بل هي منظمة تعاونية في المقام

١- European Movement.

٢ – د.إبراهيم محمد العناني،المرجع السابق، ص١٧-١٨. ضمت الحركة الأوروبية بين مؤيديها شخصيات سياسية مثل، **ونستن تشرشل Winston Churchill** رئيس الوزراء البريطاني، **وليون بلوم Leon Blum** رئيس الوزراء الفرنسي، وألسيد **دى جسبيري Alcide de Gasperi** رئيس الوزراء الايطالي **وبول هنري سباك Paul Henri Spaak** وزير خارجية البلجيكي. راجع د.عبد العظيم الجنزورى،الاتحاد الأوروبي،المرجع السابق،ص٨.

٣ – د.محمد المجذوب،المرجع السابق،ص٥٢٣.

٤- Council of Europe.

٥ – راجع دراسة فهمي بدوي، مجلس أوروبا، في المجلة المصرية للقانون الدولي، المجلد السابع، ١٩٥١،ص٨٦.

٦ – د.إبراهيم محمد العناني،المرجع السابق، ص٧٤.

٧ – بول روتيه،التنظيمات الدولية، ترجمة أحمد رضا،دار المعرفة،مصر،١٩٧٨، ص ٤٠٤.

الأول. لذلك لم تتمكن من أن تصبح منظمة طليعية في مسيرة الوحدة الأوروبية[١]. ومع ذلك يعتبر بداية لتعاون حقيقي بين الدول الأوروبية ويوصف أيضا كحجر زاوية على طريق تأسيس الجماعات الأوروبية[٢].

***

الفرع الثاني: الحرب الباردة كأساس لتنشيط التكامل الأوروبي

كانت آثار الحرب العالمية الثانية، بالنسبة لأوروبا، تجربة تجمع في آن واحد بين التفكك والتكامل. فأوروبا كانت في حالة التفكك الاقتصادي والسياسي، إلا أنها وبسبب الحرب الباردة بين الشرق والغرب أعادت، في شطرها الغربي على الأقل، التفكير في مسألة الوحدة الأوروبية[٣].

لقد أصبحت أوروبا بعد الحرب أهم ساحة للصراع الدولي بين الشرق والغرب، فمن ناحية الجغرافيا السياسية انقسمت أوروبا إلى كتلتين: إحداهما غربية بقيادة الولايات المتحدة الأمريكية، والأخرى شرقية تابعة للاتحاد السوفيتي. وبذلك نشأ في أوروبا توازن إقليمي عام يضم جميع أمم أوروبا[٤]، وأصبحت العلاقات الدولية ثنائية القطب بالضرورة مع تصارع القوتين العظميين عبر خط التقسيم المار في وسط أوروبا[٥]. ومن الطبيعي إن هدف كل قطب انحصر في تثبيت الوضع القائم أولا، ومحاولة كسب بعض النفوذ في معسكر الطرف الآخر ثانيا[٦].

وشجعت الولايات المتحدة الأمريكية، وذلك بسبب خشيتها من أن تسقط أوروبا الغربية المقسمة والمدمرة "فريسة سهلة" للنفوذ السوفيتي، التكامل والتعاون الأوروبي، ورحبت بكل المبادرات الأوروبية باتجاه الوحدة[٧]، كذلك أدركت دول أوروبا الغربية خطر الاتحاد السوفيتي كمصدر تهديد رئيس لأمنها

---

١ – د.عبد المنعم سعيد،المرجع السابق،ص٣٩.

٢– Martin J. Dedman, Op. Cit.,p٢٩.

٣ – إيان كلارك، المرجع السابق،ص٢١١.

٤ – د.إبراهيم أبو خزام،الحروب وتوازن القوى،دار الكتاب الجديد المتحدة،الطبعة الثانية،بيروت،٢٠٠٩،ص ٢١٦.

٥ – هنري كيسنجر ،هل تحتاج أميركا إلى سياسة خارجية؟ نحو دبلوماسية للقرن الحادي والعشرين، ترجمة عمر الأيوبي،دار الكتاب العربي، بيروت،٢٠٠٢،ص٦٦.

٦ – د.إبراهيم أبو خزام،المرجع السابق،ص ٢١٧.

٧ – آرثر مارويك، الحرب والتحول الاجتماعي في القرن العشرين، ترجمة سمير عبد الرحيم الجلبي،دار المأمون للترجمة والنشر، بغداد،١٩٩٠،ص٢٦٩.

ككل، واقتنعت بأن مواجهته تفرض عليها التحالف مع الولايات المتحدة الأمريكية، وهذا شكل البداية الحقيقية للحرب الباردة وسياسة الاحتواء[١].

إذن كان لاندلاع الحرب الباردة وازدياد قوة الكتلة الشيوعية، دور كبير في تحديد علاقات الدول الغربية مع بعضها البعض، حيث اختزلت أمام تهديد هذه الكتلة التناقضات وطوقت الصراعات الرأسمالية الداخلية[٢]. لذلك عادت قضية الوحدة الأوروبية تطرح نفسها بشدة على أجندة أوروبا الغربية[٣]، بمعنى أن مَأسسة الحرب الباردة كانت تتطلب من الدول الأطراف فيها التكامل داخل النظام[٤]. وعبر المؤرخ **هوبسباوم** عن ذلك بأن الحرب الباردة **(خلقت الجماعة الأوروبية)**[٥].

وظهرت بعد عام ١٩٤٧، بمساعدة الولايات المتحدة الأمريكية، مجموعة من المنظمات الأوروبية الاقتصادية والأمنية. ورغم أنها لم تتطور إلى مؤسسات ما فوق الوطنية، إلا أنها شكلت بشكل عام تجارب يمكن الاستفادة منها للتعرف على المشاكل المنهجية والمؤسسية التي تعترض طريق الوحدة الأوروبية فيما بعد. ويمكن عرض هذه التجارب التكاملية أدناه.

أولا) المنظمة الأوروبية للتعاون الاقتصادي[٦]

خرجت أوروبا من الحرب وقد دمرت بنيتها الاقتصادية الأساسية وهدمت معظم صناعتها. لذلك واجهتها مشكلة إعادة التعمير وبناء القدرة الاقتصادية، مما تطلب استثمارات هائلة وجهوداً كبيرة، في حين لم يكن بإمكان أوروبا الغربية أن تنهض بهذه المهام دونما مساعدة خارجية. فالحرب العالمية الثانية جاءت بخطر جديد على أوروبا الغربية، هو خطر الشيوعية الذي بات يهدد أوروبا من الخارج والداخل، فقد استولى الاتحاد السوفيتي على أوروبا الشرقية، وحققت الأحزاب الشيوعية مواقع قوية داخل معظم الدول الأوروبية، وخاصة في فرنسا وإيطاليا[٧]. وفي مثل هذه الظروف كان استمرار

---

١ – **سياسة الاحتواء** Containment: إستراتيجية سياسية أمريكية كانت تهدف إلى التصدي لما يسمى– آنذاك– بالتوسع السوفييتي. صرح بتأييدها، علنا لأول مرة، دبلوماسي أمريكي يدعى **جورج كينان** عام ١٩٤٧، ثم أصبحت عاملا قويا في إطار السياسة الأمريكية تجاه الاتحاد السوفيتي طوال الأعوام الأربعين التي تلت ذلك . راجع جون بيليس و ستيف سميث،عولمة السياسة العالمية،ترجمة ونشر مركز الخليج للأبحاث ،ط١، دبي،٢٠٠٤،ص١٥١.

٢ – د.نديم البيطار،من التجزئة إلى الوحدة،مركز دراسات الوحدة العربية،ط٣،بيروت،١٩٨٢،ص١٦٣.

٣ – د.حسن نافعة،المرجع السابق،ص١٢١ .

٤ – إيان كلارك،المرجع السابق،ص٢١٨.

٥ – المرجع ذاته،ص٢٤٠.

٦– Organization for European Economic Co-operation– OEEC

٧ – د.درية شفيق بسيوني،أوروبا الموحدة بين مواقف الأحزاب ورؤى الزعامات،مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية: الأهرام،القاهرة،٢٠٠٠،ص ١٦٤.

الأوضاع الاقتصادية المنهارة لأوروبا الغربية إذكاء وتدعيما للحركات الشيوعية النشطة التي وجدت في هذه الظروف المضطربة بيئة مناسبة لدعوتها[١].

لقد أثارت هذه التطورات السيئة قلقا شديدا لدى كبار الساسة الأمريكيين، لذلك اتجهت الولايات المتحدة الأمريكية إلى إنعاش اقتصاد أوروبا من خلال مشروع مارشال، الذي أعلنه وزير خارجيتها **جورج مارشال** في حزيران ١٩٤٧، وذكر فيه أنه يجب أن تحصل أوروبا في السنوات القليلة المقبلة على مساعدات اقتصادية كبيرة[٢] (وإلا واجهت تدهورا اقتصاديا واجتماعيا وسياسيا خطيرا جدا)[٣]. وذكر أيضا، أنه يجب أن تقدم هذه المعونة للدول الأوروبية كمجموعة وليس منفردة، على صعيد واسع وبشكل منتظم، بخلاف ما كان عليه الحال بعد عام ١٩٤٥ مباشرة. لذلك على الدول الأوروبية أن تنظم مواردها وقدراتها وأن تقيم بينها تعاونا[٤]. ولأجل أن يحقق مشروع مارشال أهدافه، وضع الأمريكيون جملة من الشروط على الأوروبيين، كان أكثرها تأثيرا في التكامل الأوروبي، الدعوة إلى إنشاء منظمة أوروبية كجهاز لتنسيق وتنفيذ المشروع[٥].

---

١ – د.حازم الببلاوي، النظام الاقتصادي الدولي المعاصر، سلسلة عالم المعرفة(٢٥٧)،المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب، الكويت،٢٠٠٠،ص١٧–١٨.

٢ – د.إسماعيل صبري مقلد، الإستراتيجية والسياسة الدولية المفاهيم والحقائق الأساسية،ط٢،مؤسسة الأبحاث العربية،بيروت،١٩٨٥،ص٥١٧–٥١٨.

٣ – آرثر مارويك،المرجع السابق،ص٢٧٢. جدير بالذكر أنه كان لمشروع مارشال أهداف أمريكية اقتصادية كذلك، تتلخص في أن الاقتصاد الأمريكي قد حقق بفضل الحرب تقدما كبيرا واستطاع أن يخرج من حالة الكساد والأزمة الاقتصادية الطاحنة التي حدثت في بداية الثلاثينيات. ولما كانت بناه التحتية لم تمس خلال الحرب، كان لابد من تحويل الموارد المستخدمة لأغراض عسكرية إلى أغراض مدنية بعد الحرب، فقد أدى ذلك إلى زيادة هائلة في إنتاج السلع والبضائع، تعجز الأسواق الأمريكية المحلية عن استيعابها، الأمر الذي انشأ الحاجة إلى أسواق خارجية جديدة لاستيعاب فائض الإنتاج الأمريكي. وأول هذه الأسواق كان أوروبا، وإلا فإن الاقتصاد الأمريكي كان مهددا بالانكماش وخطر الكساد والركود من جديد. وعندما لم يكن بمقدور الدول الأوروبية رفع حجم مشترياتها من الولايات المتحدة الأمريكية بسبب أوضاعها الاقتصادية المتردية ولعدم توفر الدولارات أو العملات القابلة للتحويل لديها، أصبح انتعاش الاقتصاد الأوروبي ضرورة اقتصادية أمريكية بقدر ما كان ضرورة إستراتيجية سياسية. راجع د.منير الحمش، مسيرة الاقتصاد العالمي في القرن العشرين، الهالي للطباعة والنشر،دمشق،٢٠٠١،ص٤٦–٤٧. وقد قال مايكل هوجان أشهر مؤرخي مشروع مارشال: (كان التكامل الأوروبي يعمل كمبدأ للتشابك في أذهان صناع السياسة الأمريكيين، أي كحلقة تربط الأهداف الاقتصادية بالأهداف الإستراتيجية). راجع إيان كلارك،المرجع السابق،ص٢٤٠.

٤ – د.على محافظة، ألمانيا والوحدة العربية ١٩٤٥–١٩٩٥، مركز دراسات الوحدة العربية، سلسلة مواقف الدول الكبرى من الوحدة العربية:(٤)، ط١، بيروت،٢٠٠٢،ص٢٣.

٥ – د.إسماعيل صبري مقلد،المرجع السابق،ص ٥٢٠.

بعد أن أصبح واضحا إن دول شرق أوروبا لن تشارك في العمل التكاملي الأوروبي المستند إلى مشروع مارشال[١]، اتجهت فرنسا وبريطانيا نحو عقد مؤتمر يضم الدول الأوروبية لإنشاء منظمة تكفل التعاون الوثيق وتطبيق مشروع مارشال. ولكنها اختلفتا حول سلطات هذه المنظمة، فبينما كانت فرنسا راغبة في إنشاء منظمة قوية ذات استقلال ذاتي وذات طبيعة (ما فوق الوطنية Supranational) تتجاوز السيادة الوطنية لدول الأعضاء، كانت بريطانيا على العكس تريد منظمة لمجرد إرضاء الأمريكيين، تقوم على مندوبين رسميين من الدول الأعضاء لا تتجاوز السيادة الوطنية للدول المشاركة فيها. وفي النهاية توصلت تلك الدول إلى حل وسط أكثر ميلا إلى وجهة النظر البريطانية، وعليه تم تأسيس (**المنظمة الأوروبية للتعاون الاقتصادي**) وذلك في ١٦ نيسان ١٩٤٨[٢] من قبل (١٦) دولة أوروبية[٣].

ثانيا) معاهدة حلف بروكسل

في سياق الحرب الباردة وفي ظل الخطر السوفيتي، كان من المنطقي أن تفكر الولايات المتحدة الأمريكية ودول أوروبا الغربية في إقامة نظام أوروبي للأمن الجماعي. لذلك طلبت الولايات المتحدة الأمريكية، من كل من فرنسا وبريطانيا في عام ١٩٤٧، أن تقيم دول أوروبا الغربية تحالفا أمنيا واسعا فيما بينها لتمتد عملية التنسيق والتعاون الأوروبي لتشمل الشؤون الدفاعية أيضا[٤]. وتم التوقيع على **معاهدة حلف بروكسل** في ١٧ آذار ١٩٤٨ من قبل كل من بريطانيا وفرنسا وبلجيكا وهولندا

---

١ – في الحقيقة، كان، مشروع مارشال موجها إلى كل الدول الأوروبية الشرقية والغربية، ولكن اعترضوا السوفييت على المشروع واعتبروا، بأنه يتضمن تدخلاً غير مقبول في أمور هي من صميم السيادة الوطنية للدول الأوروبية. غير أن السبب الحقيقي وراء اعتراضهم كان يكمن في تخوفهم من أن يؤدي إشراك دول أوروبا الشرقية، التي كانت كلها مناطق نفوذ خاضعة لهم، في هذا البرنامج إلى مضاعفة النفوذ الغربي في أوروبا الشرقية، وبالتالي إضعاف ارتباطها بالاتحاد السوفيتي. راجع د.إسماعيل صبري مقلد،المرجع السابق،ص٥١٩.

٢ – د.عبد المنعم سعيد، المرجع السابق،ص٣٢.

٣ – تأسست المنظمة من قبل (١٦) دولة هي : النمسا، وبلجيكا، والدانمرك، وفرنسا، واليونان، وأيرلندا، وأيسلندا، وإيطاليا، ولوكسمبورج، والنرويج، والبرتغال، والمملكة المتحدة، والسويد، وسويسرا، وتركيا. وانضمت إليها ألمانيا مباشرة عندما تغير نظام الاحتلال فيها، وأصبحت أسبانيا عضوا فيها في عام ١٩٥٨. وكانت يوغسلافيا مشتركة في بعض أوجه نشاطاتها. راجع بول روتيه،المرجع السابق، ص٣٩٦. وفي بداية عام ١٩٦٠ تم تغير المنظمة إلى منظمة أخرى جديدة تحت أسم (**منظمة التعاون والتنمية الاقتصاديين Organisation for Economic Co–operation and Development – OECD**) ولم تعد العضوية فيها مقتصرة على الدول الأوروبية فقط، بل أنضم إليها الولايات المتحدة الأمريكية وكندا وبعد ذلك اليابان، وأستراليا، ونيوزلندا حتى أصبح عدد أعضائها ٢٥ دولة. راجع د.محمد المجذوب،المرجع السابق،ص٥٢٠–٥٢١.

٤ – د.حسن نافعة، المرجع السابق،ص١٢٦.

ولوكسمبورج، ونصت المعاهدة على مبدأ الأمن الجماعي والدفاع المشترك، وتقديم مساعدة فورية لأي دولة موقعة على المعاهدة في حالة تعرضها للعدوان أيا كان مصدره[1].

وفي سياق حل مشكلة إعادة تسليح ألمانيا، وكمحاولة لإدماج كل من ألمانيا وإيطاليا ضمن الترتيبات الأوروبية الجماعية وتحديد قدراتهما العسكرية للحيلولة دون تكرار سباق التسلح والحرب مرة أخرى[2]، أدخلت على معاهدة بروكسل في تشرين الأول من عام ١٩٥٤ تعديلات جذرية لتضم كلاً من ألمانيا الغربية وايطاليا وتحويل المعاهدة إلى منظمة جديدة تحت اسم **اتحاد أوروبا الغربية**[3]. ويتكون الاتحاد في الوقت الحاضر من عشر دول بعد انضمام كل من اسبانيا و اليونان و البرتغال إلى عضويته، وفيه ستة أجهزة رئيسية وهي[4]:

أ- مجلس الاتحاد: وهو الجهاز الرئيس للاتحاد ويتكون من ممثلي حكومات الدول الأعضاء.

ب-الجمعية البرلمانية: تتكون من ممثلي البرلمانات الوطنية في الجمعية الاستشارية في مجلس أوروبا.

ج- الأمانة العامة.

د- لجنة أركان حرب الجيوش.

هـ-خلية التخطيط.

و- المؤسسات (معهد الدراسات الأمنية، وفريق التسليح، ومركز تحليل المعلومات المستمدة من المركبات الفضائية).

لم تشكل هذه المنظمة أيضا نقلة نوعية في اتجاه تحقيق الوحدة الأوروبية، ولكن يلاحظ من هيكلها أنها تضمنت الجمعية البرلمانية لتمثيل البرلمانات الوطنية مقابل مجلس الاتحاد الذي يمثل حكومات الدول الأعضاء، أي كان هناك بعد شعبي في هيكل المنظمة مقابل بعد حكومي، وهي الصيغة التي أصبحت أساسا للتنظيم الهيكلي للجماعات الأوربية فيما بعد، والتي تطور منها البرلمان الأوروبي بصلاحياته ما فوق الوطنية والتشريعية الواسعة.

---

١ - د.علي محافظة،المرجع السابق،ص٣٢.

٢ - د.إسماعيل صبري مقلد، المرجع السابق،ص٤٧٠.

٣- Western European Union –WEO.

٤ - وبعد انهيار الاتحاد السوفيتي وقيام الاتحاد الأوروبي عام ١٩٩٣ أصبحت منظمة اتحاد أوروبا الغربية جزءا متكاملا مع الاتحاد الأوروبي لتمارس سياسة دفاع مشترك داخل الاتحاد بالتعاون والانسجام مع الحلف الأطلسي. راجع د.محمد المجذوب، المرجع السابق،ص ٥٢٩-٥٣٠.

يلاحظ من كل ما سبق إن ظروف ما بعد الحرب العالمية الثانية أدت إلى تنشيط التكامل الأوروبي في جميع المجالات: الاقتصادية كالمنظمة الأوروبية للتعاون الاقتصادي، والأمنية كمنظمة حلف بروكسل (إتحاد غرب أوروبا فيما بعد)، والسياسية كمجلس أوروبا. وذلك نتيجة لتفاعل عدة عوامل: اقتصادية وإستراتيجية، داخلية وخارجية أوروبية.

وبالرغم من أن أيٌ من هذه المنظمات لم تتحول إلى بداية مباشرة لعملية الوحدة الأوروبية، بل ظلت كمنظمات تعاونية تعمل مابين الدول، كل في المجال الخاص به، وتحول بعضها إلى منظمات أخرى إثر تغير الظروف التي أنشأت في ظلها، إلا أن هذه المنظمات شكلت تجارب أثبتت بان الوحدة الأوروبية لا يمكن أن تنبثق وفقا للمنهج التعاوني، بل لابد من البحث عن صيغ ومناهج أخرى لتحقيق هذا الهدف. ومن جهة أخرى برزت من خلال هذه المنظمات مؤسسات وهيكلية خاصة مثل الجمعية البرلمانية، التي لم تكن مألوفة في المنظمات الدولية في ذلك الحين، فقد تم تبنيها، فيما بعد، في الجماعات الأوروبية ومن خلال مزجها بالمنهج الجديد الاتحادي، فدفعت بالعملية الوحدوية الأوروبية، خلال مدة قصيرة نسبيا كما سنرى، أشواطا إلى الأمام على صعيدي التوسع الأفقي (جذب أغلبية الدول الأوروبية إليها) والتوسع العمودي (ضم أكثرية المجالات السياسية والاقتصادية والأمنية).

أذن يمكن القول بأن هذا المسح التاريخي لفكرة الوحدة الأوروبية، قد يساعدنا فيما بعد في فهم كيف ولماذا ظهر الاتحاد الأوروبي؟ ومن أين جاءت مؤسساته؟ ولماذا هذه المؤسسات؟ وكيف تطورت؟

***

المطلب الثالث: تأسيس الاتحاد الأوروبي وتطوره

لم يظهر الاتحاد الأوروبي من خلال خطوة واحدة وعن طريق إبرام معاهدة واحدة في لحظة تاريخية، بل تأسس من خلال عدة معاهدات متتالية مرتبطة ببعضها البعض، تطور كل معاهدة عملية التكامل الأوروبي وتزودها بمجالات وآليات ملائمة مع ما تمر بها أوروبا سياسيا واقتصاديا. وسنتطرق إلى تأسيس وتطور الاتحاد الأوروبي من خلال الفروع التالية:

***

الفرع الأول: الجماعة الأوروبية للفحم والصلب (الوحدة مقابل السلام)

يلاحظ مما تقدم أن المشاكل السياسية والاقتصادية والأمنية الأوروبية التي نتجت من الحرب العالمية الثانية تفاعلت في إطار الحرب الباردة وترتبت عليها حركة نشطة للتكامل الأوروبي. ولكن لم

تصل أية منظمة من المنظمات التي تأسست في هذا الإطار إلى مستوى منظمة ما فوق الوطنية، أي لم تتحول إلى نقطة تنطلق منها حركة الوحدة الأوروبية. وبقيت الأمور كذلك إلى أن اشتدت المشكلة الألمانية[١] التي لم يكن من المتصور حلها في سياق المنظمات التعاونية التي أسست خلال الأعوام ١٩٤٥-١٩٥٠، وتفاعلت مع المشاكل الأوروبية الأخرى التي وجدت بعد الحرب العالمية الثانية عامة، وظهور الحرب الباردة خاصة، الأمر الذي طرح موضوع الوحدة الأوروبية مرة أخرى وبقوة كحل للمشاكل الأوروبية عامة، والأمنية خاصة.

في أثناء الحرب العالمية الثانية برزت دعوات إلى تفتيت الدولة الألمانية كضمان لاستئصال الخطر الألماني على أمن القارة الأوروبية والسلام الدولي. وحظيت هذه الدعوات بقبول لدى قادة التحالف. وبدأت أول مباحثات رسمية حول الموضوع في عام ١٩٤٣ بين بريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية. ووافق الاتحاد السوفيتي على الفكرة فيما بعد. وأعدت مشروعات التقسيم التي اشتملت على تحليل ودراسة طبيعة المشكلات السياسية والاقتصادية والديموغرافية المرتبطة بالموضوع. ومن خلال مؤتمري موسكو (تشرين الأول ١٩٤٣) و بوتسدام (آب ١٩٤٥) اتفقت دول الحلفاء على كيفية معاملة ألمانيا بعد الحرب، وذلك بتقسيمها إلى مناطق احتلال بين بريطانيا وأمريكا والاتحاد السوفيتي وفرنسا[٢].

ولكن بعد الحرب، ونتيجة لاندلاع الحرب الباردة وظهور الثنائية القطبية، بدأ كل من الاتحاد السوفيتي والغرب يتخوف من احتمال أن يعيد الطرف الثاني توحيد ألمانيا وتسليحه وإدخاله ضمن

---

١ - الجدير بالذكر أن المشكلة الألمانية تعتبر مشكلة سياسية قديمة في أوروبا، برزت في إطار حقيقتين أساسيتين، أولهما، التفوق الصناعي الطبيعي لألمانيا بين الدول الأوروبية، وثانيهما، عدم قبول الدول الأوروبية الأخرى، خاصة فرنسا، لذلك التفوق. ولقد وقعت كل الأحداث العظيمة في القارة الأوروبية منذ عام ١٨٧٠، مرورا بالحربين العالميتين، والحركات الدبلوماسية التي سبقتها، نتيجة لتفاعل هاتين الحقيقتين. وحاولت فرنسا قبل وبعد الحرب العالمية الأولى أن تعالج هاتين الحقيقتين، عن طريق استخدام نظام توازن القوى القديمة وسد ضعفها بنظام من الأحلاف لموازنة قدرة ألمانيا. لكنها فشلت كل مرة في تحقيق ذلك ولم يتم إنقاذها عن طريق قوتها الخاصة أو عن طريق حلفائها في القارة الأوروبية، بل عن طريق إشراك بريطانيا إلى جانبها في الحرب، وخاصة عن طريق تدخل الولايات المتحدة الأمريكية. ولاشك في أن هذا الفشل كان قد أثر على الفكر الاستراتيجي الفرنسي بعد الحرب العالمية الثانية. راجع هانز جى. مورجنتاو، السياسة بين الأمم،ترجمة خيري حماد،ج٣، الدار القومية للطباعة و النشر ،سلسلة كتب سياسية،بيروت ،١٩٦٥،ص١٩٤-١٩٥.

٢ - للتفاصيل حول مشاريع تقسيم ألمانيا أثناء الحرب العالمية الثانية وتفاصيل مباحثات دول الحلفاء حول هذا الموضوع راجع دراسة د. إسماعيل صبري مقلد، القضية الألمانية في المجال الدولي، في مجلة السياسة الدولية، السنة الرابعة العدد ١٢ ،ص٥٤ وما بعدها. وكذلك راجع أحمد عبد اللطيف العبار ،ألمانيا الغربية وعواصف السياسة الدولية،ط١،دار الشعب،القاهرة،١٩٧٥،ص٥٨ وما بعدها.

دائرة نفوذه. عليه بدأت الولايات المتحدة تضغط لرد الاعتبار إلى ألمانيا وإعادة تأهيلها اقتصاديا، واقتراح إدماج منطقة احتلالها مع كل من منطقتين البريطانية والفرنسية. ولكن تخوف الفرنسيين من إحياء ألمانيا كقوة ذات ثقل اقتصادي كبير في أوروبا، دفع بها إلى رفض هذا الاقتراح[١].

واستمرت الولايات المتحدة في سياسة إعادة تأهيل ألمانيا وإعادة ترتيب البيت الأوروبي ليصبح أكثر قدرة على مواجهة الاتحاد السوفيتي. وأدركت فرنسا أن عليها أن تبادر إلى البحث عن مخرج حين ظهر لها بأنه لم يعد بوسعها، تحت ضغط الحرب الباردة، عرقلة الخطط الرامية لإعادة تأهيل ألمانيا، باعتبارها مسألة لا بديل عنها لتفعيل إستراتيجية المواجهة مع الكتلة الشرقية[٢]. ومن أجل حل هذه الإشكالية، في هذه اللحظة، بدت الوحدة الأوروبية الأداة المختارة للتوفيق بين أهداف متباينة[٣].

وعليه بادرت فرنسا بإعلان اقتراح جريء من جانب وزير خارجيتها، روبرت شومان[٤] ، في ٩ أيار ١٩٥٠. وكان الاقتراح من وحي **جان مونيه**[٥]، ويتلخص في أن السلام بين فرنسا وألمانيا لن

---

١ – د. إسماعيل صبري مقلد، القضية الألمانية في المجال الدولي، المرجع السابق،ص٦٠–٦١.

٢ – وفي هذا السياق جاءت اتفاقية واشنطن المبرمة في ٧ نيسان ١٩٤٩ ومنحت ألمانيا الغربية لأول مرة بعد الحرب وضعا وشخصية سياسية مستقلة. وقبلت ألمانيا كذلك في ٣١ تشرين الأول ١٩٤٩ عضوا في المنظمة الأوروبية للتعاون الاقتصادي، ثم عضوا منتسبا في مجلس أوروبا اعتبارا من آذار ١٩٥٠. راجع د.حسن نافعة،المرجع السابق،ص١٣٠–١٣١.

٣ – إيان كلارك،المرجع السابق،ص٢٣٧.

٤ – **روبرت شومان Robert Schuman (١٨٨٦–١٩٦٣)**: يعد من الآباء المؤسسين للاتحاد الأوروبي. ولد في لوكسمبورج (فرنسا) عام ١٨٨٦، والتحق بالمقاومة الفرنسية في الحرب العالمية الثانية، وكان عضوا في البرلمان الفرنسي، وأصبح رئيس مجلس الوزراء خلال عامي ١٩٤٧–١٩٤٨، ووزير الخارجية خلال الأعوام ١٩٤٨–١٩٥٣. وساهم في تلك الفترات في ترسيخ المصالحة بين فرنسا وألمانيا. وفي عام ١٩٥٥ أصبح رئيسا للحركة الأوروبية. وفي عام ١٩٥٨ تم انتخابه بالإجماع ليصبح للبرلمان الأوروبي حتى عام ١٩٦٠. وتوفي عام ١٩٦٣. راجع:

Joaquin Roy & Aimee Kanner, Historical Dictionary of the European Union, Scarecrow Press,USA, ٢٠٠٦, p.١٦٩.

٥ – **جان مونيه Jean Monnet (١٨٨٨–١٩٧٩)**: يعد كذلك من الآباء المؤسسين للاتحاد الأوروبي. ولد في عام ١٨٨٨ في فرنسا، وكلف بعد الحرب العالمية الثانية بوضع خطة لتحديث الاقتصاد الفرنسي. وكان يعتقد أن الوحدة الأوروبية هي الطريق الوحيد لتحقيق السلام والازدهار لأوروبا. واقترح فكرة توحيد مجال الفحم والصلب كخطوة أولى نحو الوحدة الأوروبية. وعُرف ذلك بمشروع شومان، وحظي بتأييد روبرت شومان وزير خارجية فرنسا آنذاك و كونراد أديناور، مستشار ألمانيا الغربية. ترأس مونيه مؤتمر الحكومات الذي أدى إلى توقيع معاهدة باريس في عام ١٩٥١. وكان أول من شغل منصب رئيس السلطة العليا (المفوضية الأوروبية في الوقت الحاضر) للجماعة الأوروبية للفحم والصلب. وبقي في هذا المنصب إلى أن استقال عام ١٩٥٤. وقام بتأسيس (لجنة الدعوة

يتحقق إلا بالتفاهم بينهما. ولكي يتسنى ذلك قدم شومان مشروع توحيد إنتاج الفحم والصلب كمرحلة أولى. وتتلخص وجهة نظره في هذا الخصوص في إن الفحم والصلب هما أساس صناعة الحرب، فإذا وُضعا تحت سلطة عليا مشتركة (ألمانية– فرنسية) تعمل على استخدامها في صناعة السلم كان بإمكان ذلك منع نشوب حرب بين الدولتين، فضلا عن دفع عجلة الإنتاج إلى الأمام لخير الشعبين(١). وكانت فكرة شومان سليمة، فهو كان يؤمن بأن عملية توحيد أوروبا لا تتم دفعة واحدة، أو باتخاذ قرار واحد، بل تتم تدريجيا بتحقيق انجازات واضحة من شانها أن توجد بين دول القارة تضامنا حقيقيا(٢). وبما إن قيام الاتحاد السياسي الشامل بين فرنسا وألمانيا، أو بين الدول الأوروبية الأخرى، أمر صعب المنال، فقد اقترح شومان قيام اتحاد، ليس بين دولة وأخرى بل، بين إنتاج وإنتاج، أي قيام اتحاد اقتصادي مادي يمكن أن يمهد السبيل لاتحاد سياسي بعد ذلك(٣).

وعلى الصعيد الألماني، كان **كونراد أديناور**(٤)، مستشار ألمانيا الاتحادية، يدرك جيدا أنه من الصعب الحصول على تنازلات من دول أوروبا الغربية، إذا لم تخضع عناصر السيادة المستعادة

إلى الولايات المتحدة الأوروبية) في عام ١٩٥٥ التي كان من أهدافها التأثير في مراكز القرار في الدول الأوروبية باتجاه الوحدة الأوروبية، وتوفي في عام١٩٧٩. راجع المرجع ذاته،ص١٤٦.

١ – د.الشافعي محمد البشير ،السوق الأوروبية المشتركة أقوى المنظمات الاقتصادية الدولية، منشاة المعارف، الإسكندرية،بدون تاريخ،ص٣٤.

٢ – د.محمد المجذوب،المرجع السابق،ص٥٤٤.

٣ – د.الشافعي محمد البشير ،المرجع السابق،ص٣٤. يلاحظ أن شومان وصف مشروعه بأنه يعد الخطوة الأولى في اتجاه الوحدة الأوروبية. وبرّر ميله إلى اقتصار هذه الوحدة على قطاع الفحم والصلب فقط بأن الدول الأوروبية التي استعادت سيادتها كاملة بعد الحرب العالمية الثانية لن تتخلى عنها بصورة فورية لصالح وحدة فدرالية أوروبية، ولهذا يجب أن تتعود الدول الأوروبية على التخلي الطوعي عن بعض جوانب من سيادتها بالنسبة إلى بعض القضايا. فالمطلوب هو تقلص التناقض تدريجيا بين الاندماج الأوروبي وسيادة الدولة. راجع دراسة د.عمر الشوبكي،استراتيجيات بناء الوحدة الأوروبية، في مجلة السياسة الدولية،العدد١٥٧،يوليو ٢٠٠٤،ص٩٠. وفي هذا الصدد يقول شومان: ((لن تصنع أوروبا دفعة واحدة، ولا في بناء إجمالي: إنها سوف تصنع بإنجازات ملموسة، بخلق تضامن واقعي أولا. إن تجميع الأمم الأوروبية يفرض استبعاد عملية المعارضة التي تحدث كل قرن بين فرنسا وألمانيا. فالاشتراك في إنتاج الفحم والصلب سيؤمن فورا إقامة قواعد مشتركة للإنماء الاقتصادي، أي تحقيق المرحلة الأولى في الاتحاد الفدرالي الأوروبي)). راجع إدمون جوف،العلاقات الدولية، ترجمة منصور القاضي،المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع،دون تاريخ ومكان نشر ،ص٧١.

٤ – **كونراد أديناور Konrad Adenauer** (١٨٧٦–١٩٦٧): يعد أيضاً من الآباء المؤسسين للاتحاد الأوروبي. كان رئيسا لبلدية (كولن) خلال الأعوام ١٩١٧–١٩٣٣. وقد سجن بسبب معارضته للنازيين. وأصبح بعد الحرب العالمية الثانية أول مستشار لألمانيا الاتحادية في عام ١٩٤٩. وبقي في هذا المنصب إلى عام ١٩٦٣. كان من بين مؤسسي الحزب الديمقراطي المسيحي. وقاد بلاده بنجاح نحو إعادة تأهيلها الاقتصادي والسياسي. وساند

لرقابة دولية. وكان يدرك، أيضا، أن عودة ألمانيا السريعة إلى الأسرة الأوروبية كانت تتطلب المرور عبر البوابة الفرنسية، ولهذا أعتبر أن مشروع شومان يخدم في المقام الأول العلاقات الفرنسية – الألمانية، وسوف يؤدي إلى كسب ثقة الفرنسيين، ويساعد ألمانيا على استعادة سيادتها. واستناداً إلى كل هذه الأسباب وافق فورا على المشروع[١] . وانضمت إليه إيطاليا وبلجيكا ولوكسمبورج وهولندا، عدا بريطانيا[٢]، وتم إقرار ميثاقه في باريس في ١٨ نيسان ١٩٥١، وأصبح معروفا باسم **(الجماعة الأوروبية للفحم والصلب The European Coal and Steel Community-ECSC)** التي ظهرت بإطار مؤسسي يتمتع بسلطات ما فوق وطنية يشترك فيه عدد من الدول الأوروبية المهمة، من بينها فرنسا وألمانيا. وبذلك دخلت مسيرة الوحدة الأوروبية في مرحلة جديدة من تاريخها بفضل مشروع شومان والمنهج الجديد الذي سار عليه في مشروعه[٣].

ومن حيث الأجهزة، فان الجماعة المذكورة كانت تتكون من على ثلاثة أجهزة رئيسية هي: السلطة العليا High Authority التي كانت تتولى سلطة تنفيذ المعاهدة وكانت مستقلة عن الدول الأعضاء، والمجلس The Council الذي كان يمثل الدول الأعضاء على مستوى الوزراء ويعمل تحت توجيهاتهم، والجمعية المشتركة (البرلمان الأوروبي فيما بعد) Common Assembly التي كانت تتكون من ممثلين عن شعوب الدول الأعضاء يختارون من برلمانات الدول الأعضاء. ومحكمة العدل Court of Justice التي كانت تتكون من عدد من القضاة يوازي عدد الدول الأعضاء. وهي تعمل بحياد واستقلال تام. ووظيفتها هي ضمان تطبيق المعاهدة والقرارات التنفيذية. وكانت قراراتها نهائية[٤].

المصالحة الألمانية-الفرنسية. وفي هذا السياق وافق على خطة شومان، وأيّد فكرة الوحدة الأوروبية، ووقع معاهدة الصداقة والمصالحة مع فرنسا في عهد الجنرال ديجول عام ١٩٦٣. وتوفي عام ١٩٧٦. راجع:
Joaquin Roy & Aimee Kanner, Op. Cit., ٢٠٠٦, p.١.

١- Colin Hay & Anand Menon, European Politics, Oxford University Press, New York, ٢٠٠٧,p. ١٥٤.

٢ – اعتذرت بريطانيا عن الانضمام إلى هذه الاتفاقية لأسباب عدة، أهمها: ١- عدم رضاها عن إنشاء سلطة عليا من الدول التي تهيمن على صناعات الفحم والصلب. ٢- تفضيل علاقاتها ومصالحها في الكومنولث على التزاماتها إزاء القارة الأوروبية. ٣- عدم قبول حزب العمال في بريطانيا لمشروع شومان إلا إذا كان المجال الذي سيطبق فيه في أوروبا اشتراكيا يتم فيه تأميم الصناعات الكبرى. راجع د.الشافعي محمد بشير،التنظيم الدولي،مكتبة الجلاء الجديدة، مصر ،بدون تاريخ،ص٢٩٥-٢٩٦.

٣ – د.حسن نافعة، المرجع السابق،ص١٣٤.

٤ – د.محمد محمود الإمام، تطور الأطر المؤسسية للاتحاد الأوروبي، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة،١٩٩٨،ص٩٠ وما بعدها.

ونجحت الجماعة الأوروبية للفحم والصلب في تحقيق أهدافها الاقتصادية بشكل فوري، وأُفسح في المجال للفرنسيين للوصول إلى مناجم الفحم الغنية في منطقة الرور Ruhr. وطبق نظام التسعيرة الموحدة، وأزيلت الحواجز الجمركية في الدول الأعضاء. وبحلول عام ١٩٥٨، ارتفعت تجارة الصلب بين الدول الأعضاء بنسبة ١٥١%، وتجارة الفحم بنسبة ٢١%، وتجارة الحديد الخام بنسبة ٢٥%. وعلى الصعيد السياسي شكلت الجماعة بداية حقيقية لمسيرة الوحدة الأوروبية، لأنها بمؤسساتها ما فوق الوطنية (السلطة العليا) شكلت أول تجربة حقيقية للدول الأوروبية في التنازل عن جزء من سيادتها في قطاع مهم، مثل قطاع الفحم والصلب[١]، لصالح مؤسسة أوروبية مشتركة دون أن تكون للدول الأعضاء سلطة عليها[٢].

***

الفرع الثاني: الجماعة الاقتصادية الأوروبية[٣] والجماعة الأوروبية للطاقة الذرية[٤] (التكامل القطاعي)

لم تشكل الجماعة الأوروبية للفحم والصلب كل ما يطمح إليه الأوروبيون في مجال الوحدة الأوروبية، بل كانت مجرد الخطوة الأولى، كما وصفها شومان، نحو تحقيق الوحدة الشاملة. لذلك لم تتوقف مسيرة الوحدة الأوروبية عند هذا الحد، بل استمرت في التطور والتوسع. فبعد إنشاء الجماعة بفترة وجيزة اقترحت هولندا عام ١٩٥٢ فكرة سوق أوروبية مشتركة في جميع القطاعات الاقتصادية[٥].

غير أن اندلاع الحرب الكورية (١٩٥٠-١٩٥٣) أدى إلى توجيه اهتمام الدول الست نحو مجالات الدفاع والسياسة في العملية التكاملية، والابتعاد عن المجال الاقتصادي. وأقنعت الولايات المتحدة الأمريكية الدول الأوروبية بأن الدفاع عن أوروبا الغربية ضد التهديد الشيوعي يتطلب تسليح ألمانيا الغربية، الأمر الذي لم يكن الفرنسيون على استعداد للقبول به. ولذلك وجدت فرنسا نفسها مضطرة إلى اقتراح مشاريع للاندماج العسكري بهدف تجنب الخطر الألماني. ووجد **جان مونيه**، مرة

---

١ - كان قطاع الفحم والصلب بالنسبة للدول الأوروبية الصناعية يشكل العمود الفقري لنظامهم الاقتصادي، مثلما يشكل قطاع النفط والغاز في الوقت الحاضر أهم قطاع اقتصادي في الدول النفطية.

٢- Philip Thody, An historical introduction to the European Union, Routledge, London and New York, ١٩٩٧,p.٣.

٣- European Economic Community-EEC.

٤- European Atomic Energy Community-EAEC.

٥ - والتر هولشتين،أوروبا المتحدة،ترجمة د.رياض الشيخ، دار النهضة العربية،سلسلة موضوعات الساعة (٣)، القاهرة،١٩٦٥،ص٣٨.

أخرى، حلا لهذه المعضلة، وذلك من خلال اقتراحه إنشاء **(الجماعة الأوروبية للدفاع[١])**. وكان يقوم الاقتراح على فكرة إقامة جيش أوروبي موحد ومتعدد القوميات، وهي الفكرة التي قدمها **رينيه بليفان،** رئيس الوزراء الفرنسي، وعرفت فيما بعد بـ**(مشروع بليفان)**. فالاندماج الأوروبي، هذه المرة، كان يمس جوهر السيادة الوطنية للدول المشاركة[٢]. وقد نصت (المادة ٣٨) من مشروع معاهدة الجماعة الأوروبية للدفاع على اتخاذ خطوات أخرى باتجاه الوحدة السياسية الأوروبية، وذلك بإنشاء **(الجماعة السياسية الأوروبية[٣])**.

وقامت جمعية الجماعة الأوروبية للفحم والصلب بتشكيل لجنة خاصة للبدء بالعمل في وضع مشروع اتفاقية للجماعة السياسية الأوروبية[٤]. وبعد الانتهاء من الصياغة أحيل المشروع إلى اللجنة الوزارية في ٩ آذار ١٩٥٣[٥]، كان يتضمن محاولة لإقامة وحدة أوروبية سياسية كاملة ذات نظام سياسي يقوم على الفصل بين السلطات، ويحث الدول الست على إقامة سوق اقتصادية مشتركة[٦].

بيد أن هذا التقدم لم يستمر بسبب فشل المشروعين بسبب رفض النواب الفرنسيين في آب عام ١٩٥٤، التصديق على معاهدة الدفاع بأغلبية ٣١٩ صوتا ضد ٢٦٤ صوتا. وبذلك فشل مشروع الجماعة السياسية الأوروبية، وأحبطت وكذلك آمال كل الفدراليين الذين بدأوا بوضع مشروع لإقامة "الولايات الأوروبية المتحدة"[٧].

١–European Defence Community – EDC.

٢ – John Pinder,The Building of the European Union, ٣rd Edition, Oxford University Press,New York, ١٩٩٨, pp.٨–٩.

٣– European Political Community – EPC.

٤ – والتر هولشتين،المرجع السابق،ص٣٨–٣٩.

٥ – للإطلاع على النص الكامل للمشروع راجع القاضي نبيل عبد الرحمن حياوي،دستور الاتحاد الأوروبي، سلسلة الدول الاتحادية الفدرالية(١٥)،المكتبة القانونية،بغداد،٢٠٠٥،ص٤٥وما بعدها .

٦ – كان المشروع ينص على إيجاد سلطة تشريعية أوروبية يجسدها مجلس مكون من غرفتين: واحدة للشيوخ تعينهم البرلمانات الوطنية، وأخرى للنواب ينتخبون بالاقتراع المباشر، وتتمتع بصلاحيات واسعة. ونص المشروع كذلك على إقامة حكومة في شكل مجلس تنفيذي يعين مجلس الشيوخ رئيسه الذي يتولى بعد ذلك تعيين بقية الأعضاء من الوزراء الأوروبيين، مع وجود سلطة قضائية تجسدها محكمة العدل الأوروبية تتولى الإشراف على تطبيق القوانين واللوائح الصادرة عن المؤسسات الأوروبية. راجع د.حسن نافعة، المرجع السابق،ص١٤٠.

٧ – راجع مقالة سلام العبودي،الاتحاد الأوروبي طرف دولي فاعل، في جريدة التآخي(بغداد)، بتاريخ ٢٠٠٦/١/١٨. وكان عدم تصديق البرلمان الفرنسي على المعاهدة يعود في الجانب الأكبر منه إلى شكوك اليمين الفرنسي في مستقبل الحماية الأنجلو–أمريكية لأمن فرنسا والقارة الأوروبية ضد الخطر الألماني الذي سينجم عن إحياء الروح العسكرية في ألمانيا، وخاصة بعد انتهاء التزاماتهما العسكرية تجاه أوروبا. لمزيد من التفاصيل حول محاولات

ونتيجة لما سبق، إتجه التيار الفدرالي الأوروبي نحو توسيع التكامل الاقتصادي، لأن المساس بالسيادة الوطنية فيه تكون أقل ظهوراً وأكثر قبولا. واسترد الفدراليون المبادرة في أقل من شهور، عندما قدمت دول البنلوكس اقتراحاً بإنشاء سوق مشتركة تغطي النشاطات الاقتصادية كافةً، أي لا تقتصر على قطاع معين. واقترحت فرنسا، في ذات الوقت، إنشاء الجماعة الأوروبية للطاقة الذرية كحل للمشكلة الأوروبية المتكررة في مجال الحصول على الطاقة(١).

وبعد أن استجابت الدول الأخرى (ألمانيا، وإيطاليا) في الجماعة الأوروبية للفحم والصلب لتلك الاقتراحات، عقد وزراء خارجية الدول، الست في حزيران ١٩٥٥، في **مسّينا Messina** (إيطاليا) مؤتمرا لدراسة كلا الاقتراحين(٢) ، وقرروا تكوين لجنة من الخبراء لبحث الاقتراحين برئاسة **بول هنري سباك**، وزير الخارجية البلجيكي. وأصدرت اللجنة تقريرها في بروكسل، في ٢١ نيسان ١٩٥٦، وعرف باسم تقرير سباك، وكان له أثر كبير في المفاوضات التي بدأت في ٣٠ أيار بين الدول الست(٣). وبعد ذلك تم التوقيع على معاهدتْي إنشاء الجماعة الاقتصادية الأوروبية، والجماعة الأوروبية للطاقة الذرية، في **روما** في ٢٥ آذار ١٩٥٧ من قبل الدول الست الأعضاء في الجماعة الأوروبية للفحم والصلب. ودخلت المعاهدة حيز التنفيذ في أول كانون الثاني ١٩٥٨ بعد تصديقها من قبل كل الدول الموقعة عليها.

وعندما نطلع على أهداف الجماعة الاقتصادية الأوروبية، يُلاحظ أن **(المادة الثانية)** من المعاهدة حددت هذه الأهداف بأنها توحيد السياسات الاقتصادية للدول الأعضاء بصورة تدريجية، وتنمية النشاط الاقتصادي داخل حدود تلك الدول، وزيادة درجة الترابط بين الدول الأعضاء. وقد نصت **(المادة الثالثة)** منها على مجموعة من الإجراءات التي يتعين تطبيقها للوصول إلى أهداف المعاهدة. وهي تتلخص في إلغاء التعريفة الجمركية بين الدول الأعضاء، ووضع تعريفة جمركية مشتركة، وسياسة تجارية وزراعية موحدة، في مواجهة الدول الأخرى، وإلغاء القيود التي تعترض حرية انتقال الأشخاص والخدمات والأموال بين الدول الأعضاء، وتوحيد السياسات الاقتصادية للدول الأعضاء(٤).

إعادة تسليح ألمانيا والقلق الفرنسي تجاه ذلك، راجع د. إسماعيل صبري مقلد، القضية الألمانية في المجال الدولي، المرجع السابق، ص٦٤ وما بعدها.

١- Jon Pinder,Op. Cit.,p.١٠ .

٢ – د.محمد السعيد الدقاق، المنتظمات الدولية،مؤسسة الثقافة الجامعية،بلا مكان نشر ،١٩٧٨،ص٣٤٩.

٣ – ستيوارت دي لاما هوتيير ،السوق الأوروبية المشتركة،ترجمة أحمد كمال عاشور، سلسلة من الشرق والغرب،بدون مكان وتاريخ،ص١١.

٤ – د.عبد الواحد محمد الفار ،أحكام التعاون الدولي في مجال التنمية الاقتصادية،دار عالم الكتب،القاهرة، دون سنة نشر ،ص٤٩٢–٤٩٣.

والجدير بالذكر أنه كانت للجماعتين الأوروبيتين (الجماعة الاقتصادية الأوروبية، والجماعة الأوروبية للطاقة الذرية) مؤسسات على غرار الجماعة الأوروبية للفحم والصلب[١]. وبذلك أصبح التكامل الأوروبي، في مطلع عام ١٩٥٨، يتمثل بثلاث جماعات[٢] تضم في عضويتها الدول الست الأوروبية ذاتها، وتتقارب من حيث تكوينها العضوي، بوجود جهاز تنفيذي لكل جماعة، يتكون من أعضاء يعملون لحساب هذه الجماعات دون أن يخضعوا في عملهم لأوامر و تعليمات الدول التي ينتمون إليها بجنسياتهم. وكانت هذه الأجهزة هي: **السلطة العليا High Authority** بالنسبة للجماعة الأوروبية للفحم والصلب **والمفوضية Commission** لكلٍّ من الجماعة الاقتصادية الأوروبية والجماعة الأوروبية للطاقة الذرية. وجهاز يمثل حكومات الدول الست الأعضاء لكل جماعة، ويتكون من ممثلي الدول الأعضاء الذين يخضعون لأوامر و تعليمات دولهم في عملهم. والجهاز هو **مجلس الوزراء Council of Ministers**. وجهاز شعبي واحد للجماعات الثلاث ذو طبيعة برلمانية يضم ممثلين عن شعوب الدول الأعضاء، هو **الجمعية البرلمانية الأوروبية Assembly Parliamentary European**. وجهاز قضائي واحد للجماعات الثلاث، هو **محكمة العدل الأوروبية Court of Justice European**[٣].

***

الفرع الثالث: معاهدة القانون الأوروبي الموحد (تعديل معاهدة روما)

انحصر مفهوم الوحدة الأوروبية خلال الستينات من القرن الماضي في البعد الاقتصادي بصفة أساسية، الذي اصطلح على تسميته بـ"السوق الأوروبية المشتركة"، في حين كان البعد السياسي غير واضح المعالم، وذلك بسبب موقف الجنرال ديجول، الرئيس الفرنسي آنذاك، من الجماعات الأوروبية. وكان هذا الموقف يتلخص في اللذوذ عن معاهدة روما والتركيز على التحالف الفرنسي-الألماني الثنائي. واستمرت فرنسا على إتباع هذه السياسة عليها حتى نهاية العهد الديجولي في عام ١٩٦٩[٤].

---

١ – نصت اتفاقية الجماعة الاقتصادية الأوروبية واتفاقية الجماعة الأوروبية للطاقة الذرية على تشكيل أربعة أجهزة رئيسة يناط بها مسؤولية تنفيذ و تطبيق الأحكام الواردة فيهما. وهذه الأجهزة كانت: المفوضية، ومجلس الوزراء، ومحكمة العدل، والجمعية البرلمانية. راجع د.عبد الواحد محمد الفار،المرجع السابق،ص٤٩٨.

٢ – (الجماعة الأوروبية للفحم والصلب، والجماعة الأوروبية الاقتصادية، والجماعة الأوروبية للطاقة الذرية).

٣ – د.محمد السعيد الدقاق،المرجع السابق،ص٣٥٠.

٤ – سنتطرق فيما بعد إلى سياسة الجنرال ديجول وآثارها في الوحدة الأوروبية. راجع دراسة نزيرة الأفندي، أوروبا والطريق إلى الوحدة، في مجلة السياسة الدولية، العدد ١٢١ ،عام ١٩٩٥،ص١١٩-١٢٠.

وشكلت السبعينات منعطفا بالنسبة للجماعات الأوروبية، فقد عقدت الدول الأعضاء مؤتمر قمة في باريس في تشرين الأول ١٩٧٢ لبحث سبل تطوير الجماعة. وصدر إعلان عن القمة كان بمثابة وثيقة شاملة حددت أهداف ووسائل التعاون بين دول الجماعة، لاسيما في المجالات التجارية والاقتصادية. أما فيما يتعلق بالوحدة السياسية، فقد تناولتها الوثيقة بقولها: ((إن الدول الأعضاء في الجماعة،.... تؤكد عزمها على تحويل مجموعة العلاقات التي تربط بينها إلى وحدة أوروبية قبل نهاية العقد الحالي، أي السبعينات))[١]، وذهب أعضاء المؤتمر، عند وضع مجموعة من التوصيات، إلى ضرورة دعم البرلمان الأوروبي وتقوية سلطاته باعتباره وسيلة الربط بين شعوب الدول الأعضاء ويضم الممثلين عن هذه الشعوب[٢]، وذلك بهدف تعزيز دوره في مجالات التشريع والمراقبة، وهو ما تم بالفعل اعتبارا من عام ١٩٧٩، كما سنرى فيما بعد، عند حديثنا عن البرلمان الأوروبي.

ولكن اختلاف رؤية الدول الأوروبية بشان الوحدة السياسة أدى إلى الحؤول دون تحقيق تطور جدي في هذا المجال، فبينما حبذت ألمانيا التوجه لاستكمال التكامل النقدي والاقتصادي والتحرك نحو التكامل السياسي، معتمدة على تفوقها الصناعي، لم تكن بريطانيا متحمسة للوحدة السياسية التي أيدتها فرنسا[٣]. ولذلك يلاحظ أن وتيرة التكامل الاقتصادي، في تلك الفترة، كانت أكثر سرعة من وتيرة التكامل السياسي. وكان الفرق واضحا بينهما في نهاية السبعينات، الأمر الذي دفع بالبرلمان الأوروبي، في تموز ١٩٨٢، إلى اتخاذ قرار بالأغلبية للمطالبة بإبرام معاهدة أوروبية جديدة عرفت **(بمشروع سبينيللي)**، وذلك بهدف التوفيق بين منهجين مختلفين في التكامل الاقتصادي والتكامل السياسي. وعلى الرغم من أن هذا المشروع لم يحظَ بحماس الدول الأعضاء، إلا أنه لفت الانتباه إلى ضرورة إعادة النظر في معاهدات الجماعة[٤].

وفي منتصف الثمانينات، وبعد ربع قرن من معاهدة روما، ونتيجة للأزمة الاقتصادية التي تعرضت لها أوروبا في منتصف السبعينات[٥]، وبسبب تفوّق اليابان والولايات المتحدة الأمريكية في

---

١ – راجع دراسة د.إسماعيل صبري مقلد، وحدة أوروبا السياسية في الثمانينات، في مجلة السياسة الدولية،العدد ٣٤ ، ١٩٧٣،ص٤٣-٤٤. وللتفاصيل حول مضمون وثيقة القمة راجع د.إسماعيل صبري مقلد، الإستراتيجية والسياسة الدولية، المرجع السابق، ص٥٣٧ وما بعدها.

٢ – د.محمد السعيد الدقاق،المرجع السابق،ص٣٥٣.

٣ – د.محمد محمود الإمام،تطور الأطر المؤسسية للاتحاد الأوروبي،المرجع السابق،ص١٤٣.

٤ – د.حسن نافعة، المرجع السابق،ص١٦١.

٥ – يمكن الإلمام بتأثير الأزمة الاقتصادية في اقتصاد الجماعة الأوروبية منذ منتصف السبعينات بالتعرّف إلى الحقائق التالية: أ– تباطؤ معدل النمو الخاص للناتج القومي الأوروبي وعجزه من اللحاق بمعدلات النمو في اليابان أو الولايات المتحدة الأمريكية. ب– تفشي البطالة في أوروبا. ج– تناقص نصيب الجماعة الأوروبية في السوق الدولي بالنسبة للقطاعات الرئيسة التي تُعتبر سريعة النمو ورفيعة المستوى تكنولوجياً، مثل السيارات والسلع

مضمار الثورة التكنولوجية، ولجوء بعض الدول الأعضاء في الجماعة الأوروبية إلى الالتفاف حول قرارات الجماعة الأوروبية وتبني السياسات الاقتصادية الحمائية. بات واضحا انه لا يمكن حل المشاكل الاقتصادية الأوروبية في ظل تفكك اقتصاديات الدول الأعضاء في الجماعة [١].

ولذلك طالب البرلمان الأوروبي في عام ١٩٨٤، مرة أخرى، بتعديل معاهدة روما، وذلك بهدف المضي نحو وحدة أوروبية، وتحقيق المزيد من الصلاحيات فوق الوطنية في عملية اتخاذ القرارات في الجماعة وتمكينها من الاستقلال بمواردها[٢]. وعليه أنشأ المجلس الأوروبي في السنة ذاتها لجنة باسم **Dodge Committee** للإصلاحات المؤسسية، وقرر في آذار ١٩٨٥ إعطاء الأولوية لإنشاء السوق الموحدة في نهاية عام ١٩٩٢. وطلب من المفوضية الأوروبية وضع خطة مفصلة لهذا الغرض، فقامت المفوضية بوضع برنامج متكامل وقدمته إلى المجلس الأوروبي ضمن ورقة سمّيت بـ **(الكتاب الأبيض)**[٣].

وهدَفَ الكتاب الأبيض إلى أن يكون شاملا إلى أكبر حد ممكن، فلأول مرة أخذت المفوضية على عاتقها محاولة تبيان وحصر جميع العقبات أو الحواجز، سواء أكانت مادية مثل (الحواجز أمام انتقال الأشخاص والبضائع) أم فنية مثل (الحواجز المتعلقة بنظام مواصفات البضائع المتبادلة والاختلافات الموجودة في نظام معادلة الشهادات ومجال التدريب المهني وحرية انتقال رأس المال) أم ضريبية مثل (الاختلاف بين الدول الأعضاء في نظام الضرائب المباشرة وغير المباشرة وأنواعها وكيفية تحصيلها). فهذه العقبات والحواجز كانت قائمة بين الدول الأعضاء في الجماعة، ومن شأنها إعاقة إتمام التعامل بحرية كاملة في السوق الموحدة التي تضم هذه الدول[٤]. وقد أقر المجلس (الكتاب الأبيض) وتقرير لجنة **Dodge**. وفي أيلول ١٩٨٥ أعد مشروع معاهدة **(القانون الأوروبي الموحد Single European Act)** الذي تم التوقيع عليها في شباط ١٩٨٦. وبدأ تنفيذها في تموز ١٩٨٧، جاءت تسميته –آنذاك– بمشروع **(إقامة أوروبا ١٩٩٢)**.

الكهربائية. للإطلاع على المزيد من التفاصيل راجع دراسة راجية إبراهيم صدقي،الجماعة الأوروبية: مشروع أوروبا ١٩٩٢، في مجلة السياسة الدولية،العدد٩٩، ١٩٩٠،ص١٠٢-١٠٣.

١ – راجع دراسة د.خالد سعد زغلول حلمي،النظام القانوني للاتحاد النقدي الأوروبي، في مجلة الحقوق(جامعة الكويت)،العدد الثالث لسنة٢٠٠٠،ص ٦٥-٦٦.

٢ – د.محمد محمود الإمام،تطور الأطر المؤسسية للاتحاد الأوروبي،المرجع السابق،ص١٤٦.

٣ – د.عبد العظيم الجنزوري،الاتحاد الأوروبي،المرجع السابق،ص١٥.

٤ – للتفاصيل حول الحواجز المادية والفنية والضريبية راجع دراسة أحمد جتمع، الملامح الرئيسية للسوق الأوروبية الواحدة أو أوروبا الموحدة ١٩٩٢، في مجلة الأمن والقانون(دبي)، العدد الأول لعام ١٩٩٣،ص٢٠٤ وما بعدها.

ومن بين أهم التعديلات التي جاءت بها معاهدة القانون الأوروبي الموحد[١]:

١- استكمال السوق الموحدة بحلول عام ١٩٩٢.

٢- توسيع مجالات عمل الجماعة بحيث تشمل البيئة، والتكنولوجيا، والنقد الموحد، وظروف العمل، والسياسة الاجتماعية.

٣- ضرورة التعاون في مجال السياسة الخارجية للدول الأعضاء.

٤- التوسع في نطاق التصويت بالأغلبية بدلا من الإجماع في مجلس الوزراء.

٥- زيادة صلاحيات البرلمان الأوروبي عن طريق استحداث **(إجراء التعاون)**، ومنحه أيضا سلطة الموافقة أو الاعتراض على الاتفاقيات وقبول الأعضاء الجدد في الجماعة.

ويلاحظ مما سبق أن معاهدة القانون الأوروبي الموحد رجحت، مرة أخرى، كفة البعد الاقتصادي على البعد السياسي، في عملية التكامل الأوروبي، إلا أنها حاولت أن تتقدم خطوة إلى الأمام في مجال التكامل السياسي، وذلك بتقنين آلية التعاون السياسي ومأسسته في الجماعة[٢]. وحاولت كذلك توسيع الميزة الديمقراطية وكفاءة عملية صنع القرار في الجماعة بزيادة صلاحيات البرلمان، وتوسيع التصويت بالأغلبية في المجلس، وتوسيع الصلاحيات الحصرية للمفوضية الأوروبية[٣].

***

الفرع الرابع: بناء الاتحاد الأوروبي وتطوراته (من السياسات الأدنى إلى السياسات الأعلى)

في نهاية الثمانينات فقد الاتحاد السوفيتي سيطرته على دول أوروبا الوسطى والشرقية. قامت تلك الدول بتغيير أنظمتها الشيوعية إلى أنظمة ديمقراطية. وتوحّد شطرا ألمانيا في عام ١٩٨٩. وانهار الاتحاد السوفيتي ذاته فيما بعد. ونتج من تفكك الاتحاد اليوغسلافي حرب في البلقان[٤].

إزاء هذه الظروف والمتغيرات الدولية رأت فرنسا وألمانيا أنه يجب استكمال البناء الأوروبي والسعي نحو توثيق التكامل السياسي للجماعة الأوروبية، ففرنسا حاولت، مرة أخرى، احتواء ألمانيا من خلال أوروبا الموحدة، لأن وحدة ألمانيا، في نظر الكثير من الأوروبيين، كانت بمثابة إعادة ظهور

---

١ - السباعي الطالب، كيفية صنع القرار داخل الاتحاد الأوروبي، رسالة ماجستير، كلية الحقوق/جامعة القاهرة،٢٠٠٤،ص٤٣-٤٤.

٢ - د.حسن نافعة، المرجع السابق،ص١٦٢.

٣- Talal Khodari, Introduction to the study of the European Union, Al-wa'ad Publishing Services, Beirut, ١٩٩٨,p.٥٥.

٤- Clive Archer, The European Union, Rutledge, USA,٢٠٠٨,p.٢٨.

القومية الألمانية ومخاطرها، ففي غياب أوروبا القوية والموحدة قد يؤدي الأمر إلى (جرمنة أوروبا) بدلا من (أوربة ألمانيا)(١). ومن جهة أخرى كان الاتحاد بالنسبة لأكثرية دول الأعضاء في الجماعة حل وحيد للمشاكل المتوقع ظهورها في المستقبل نتيجة انهيار الكتلة الشرقية وتعاظم بعض القوى الصناعية مثل ألمانيا ودول الشرق الأقصى، وبروز مشاكل وحروب في أوروبا الشرقية(٢). أما ألمانيا الموحدة فكانت بحاجة إلى إضفاء الشرعية على قوتها في نظر شركائها والحؤول دون عودة العزلة الألمانية (كما حدث بعد الحرب العالمية الثانية) والسعي لقبول عضويتها في الجماعات الأوروبية، والاتجاه نحو تعميق الجانب السياسي والاقتصادي للجماعة الأوروبية(٣).

في ضوء تلك الحقائق، تحركت الدول الأعضاء في الجماعة باتجاه المزيد من التكامل والوحدة. وبناءً على قرار المجلس الأوروبي تم عقد مؤتمرين حكوميين في كانون الأول ١٩٩٠ بشأن دراسة الاتحاد الاقتصادي والنقدي، وفقا لتقرير لجنة ديلور، وكذلك بشان بحث الوحدة السياسية الأوروبية. وأسفر المؤتمران عن مشروع معاهدة الاتحاد الأوروبي التي وافق عليها المجلس الأوروبي في اجتماعه في قرية ماستريخت (هولندا) في كانون الأول ١٩٩١. وتم التوقيع عليها في المكان ذاته في ٧ شباط ١٩٩٢. ونصت المعاهدة على دخولها حيز التنفيذ في أول تشرين الثاني ١٩٩٣(٤). وحددت ثلاثة أعمدة Pillars رئيسية تختلف فيها مجالات وآليات عمل الاتحاد الأوروبي، وذلك على الشكل الآتي(٥):

العمود الأول: وهو ركيزة الجماعة الأوروبية، التي تشمل مجالات عمل الجماعات الأوروبية الثلاث. ويتضمن الآليات التي تعمل على توحيد السياسات الاقتصادية والنقدية. وتتخذ أكثرية القرارات فيه بالأغلبية. ويمارس البرلمان الأوروبي والمفوضية ومحكمة العدل الأوروبي بصدد ذلك دوراً أكبر.

العمود الثاني : وهو يتعلق بتنسيق السياسات الخارجية والأمنية للدول الأعضاء ويقوم على أساس التعاون بين الحكومات. وتؤخذ القرارات فيه بالإجماع.

---

١ – راجع دراسة نبيه الأصفهاني،معاهدة ماستريخت بين التوقيع و التطبيق، في مجلة السياسة الدولية،العدد ١١١ كانون الثاني ١٩٩٣،ص١١٣.

٢ – جعفر الجزار، ماستريخت والصراع الأوروبي الأمريكي الخفي، دار النفائس،بيروت،١٩٩٣،ص٨٨.

٣ – زكي العايدي وآخرون، المعنى والقوة في النظام العالمي الجديد، ترجمة سوزان خليل، دار سينا للنشر،القاهرة،١٩٩٧،ص٧٠.

٤ – السباعي الطالب، المرجع السابق،ص٤٤.

٥ – د.حسن نافعة، المرجع السابق،ص١٦٢–١٦٣.

العمود الثالث: وهو يتضمن تحقيق التعاون في مجالات القضاء وشؤون الأمن الداخلي، مثل: شؤون اللاجئين والهجرة واللوائح الجمركية والإجراءات البوليسية وإجراءات التقاضي ....الخ.

ومن المستجدات التي أتت بها معاهدة ماستريخت[١]:

١- إنها استعاضت عن تعبير (الجماعة الاقتصادية الأوروبية) بتعبير جامع وواضح (الجماعة الأوروبية).

٢- إنها وسعت اختصاصات الجماعة حتى شملت مجالات التربية والثقافة والصحة العامة وحماية المستهلك وشبكات النقل والبيئة والتجارة...

٣- إنها سعت لتعزيز التعاون في حقل السياسة الاقتصادية وذلك بإنشاء اتحاد اقتصادي ونقدي، وتحديد عام ١٩٩٩ كموعد لبداية العمل بالعملة الأوروبية الموحدة (اليورو Euro).

٤- إنها عززت وطورت قانون الجماعة الأوروبية الذي أصبح أسمى من القوانين الوطنية.

٥- إنها تأسست المواطنة الأوروبية...وعزّزت سلطات البرلمان الأوروبي التشريعية والرقابية والسياسية، وغير ذلك من المستجدات.

وعند دخول معاهدة ماستريخت حيز التنفيذ في عام ١٩٩٣، كانت هناك عدة قضايا مهمة تنتظر الاتحاد الأوروبي، من بينها توسع الاتحاد ليشمل النمسا وفنلندا والسويد في عام ١٩٩٥، وكذلك التعامل مع دول أوروبا الوسطى والشرقية التي أقامت حكومات ديمقراطية بعد سنوات من الشيوعية. وكانت هذه الدول تطالب بالعضوية الكاملة في الاتحاد الأوروبي، ولكن المفوضية الأوروبية كانت مترددة إزاء هذا الطلب. وكان الاتحاد كذلك لا يزال يعتمد على الولايات المتحدة في القضايا الخارجية التي تهم الأوروبيين، كما تبين ذلك في اتفاقية دايتون لعام ١٩٩٥، التي أنهت الحرب الأهلية في يوغسلافيا. وبالإضافة إلى كل ذلك فقد كان على الاتحاد أن يستعد لتحقيق العملة الموحدة في نهاية التسعينات[٢].

وبناءً على ما سبق، عقد المجلس الأوروبي مؤتمراً في حزيران ١٩٩٤، وطلب من جميع مؤسسات الاتحاد إعدادَ تقارير حول تنفيذ معاهدة الاتحاد الأوروبي. وتم تشكيل لجنة **(مجموعة تأمل**

---

١ - د.محمد المجذوب، المرجع السابق،ص٥٥١.

٢- Clive Archer, Op.cit,p.٢٩-٣٠.

Reflection Group) في حزيران ١٩٩٥ كانت تضم ممثلين عن الحكومات، ورئيس المفوضية، وعضوين من البرلمان، مهمتها اقتراح التعديلات الضرورية التي من شأنها تعزيز الاتحاد[١].

وقدمت المجموعة تقريرها فيما بعد إلى المجلس الأوروبي، وحددت المواضيع التي ركزت عليها الدول الأعضاء في مناقشاتها في مؤتمر الحكومات الذي عقد في تورنتو عام ١٩٩٦ إلى أن تم التوصل إلى اتفاق بشأنها. ووقعت الحكومات الأعضاء عليها في شكل معاهدة **أمستردام** في ٢ تشرين الأول ١٩٩٧. ودخلت المعاهدة حيز التنفيذ في أول أيار ١٩٩٩[٢].

ومن أهم المستجدات التي أتت بها معاهدة أمستردام، هي:

١- تعزيز السياسة الاجتماعية ووضع سياسة للاستخدام.

٢- تعزيز المواطنة الأوروبية وحقوق المواطن الأوروبي. فالمعاهدة اعتبرت أن (الاتحاد يقوم على مبادئ الحرية والديمقراطية واحترام حقوق الانسان والحريات الأساسية، كما يقوم على مبدأ دولة القانون، وهي مبادئ مشتركة للدول الأعضاء). وبامكان الاتحاد الأوروبي اتخاذ التدابير الضرورية لمكافحة كل تمييز قائم على الجنس أو العرق أو الدين.

٣- التزام الحكومات الأوروبية بالتنسيق لوضع خطط من أجل إيجاد فرص عمل جديدة وتمويل برامج لهذا الغرض من موازنة الاتحاد.

٤- توسيع دور الشرطة الأوروبية (أوروبول Europol) لمساعدة الشرطة الوطنية في مواجهة الجريمة المنظمة ومكافحة تهريب المخدرات والهجرة غير المشروعة.

٥- تعزيز دور السياسة الخارجية والأمن المشترك، بإنشاء منصب "الممثل السامي" لهذه الشؤون[٣].

٦- وفي الجوانب المؤسسية أدخلت إصلاحات لمواجهة اتساع عضوية الاتحاد، مثل: توسيع تطبيق الأغلبية المشروطة في المجلس، وتعزيز دور محكمة العدل ومحكمة المراجعين، وإشراك البرلمانات الوطنية في نشاطات الاتحاد....الخ[٤].

ومن أجل توسيع نطاق الاتحاد عقد المجلس الأوروبي، في حزيران ١٩٩٩، جلسة حدد فيها جدولا لإدخال إصلاحات على مؤسسات الاتحاد. وفي نهاية العام ٢٠٠٠، عقد جلسة أخرى في مدينة

١- Talal Khodari, Op. Cit.,p.٥٨-٥٩.

٢- Ibid.

٣ – د.محمد المجذوب، المرجع السابق،ص٥٥٣.

٤ – د.محمد محمود الإمام،تطور الأطر المؤسسية للاتحاد الأوروبي،المرجع السابق،ص١٦٤-١٦٥.

نيس بفرنسا، انكب فيها على معالجة المسائل التي مازالت معلقة منذ معاهدة أمستردام ومنها: تكوين المفوضية، وتنظيم حق التصويت في مجلس الوزراء، وتوسيع نطاق القرارات التي يمكن اتخاذها بالأغلبية الموصوفة. وقد تمخض هذا الاهتمام عن معاهدة جديدة عرفت بمعاهدة نيس ووقعت في شباط ٢٠٠١، ودخلت حيز التنفيذ في عام ٢٠٠٢. وأبرز النقاط التي تضمنتها معاهدة نيس هي[1]:

١- تبنّي ميثاق الحقوق الأساسية. ومنح المجلس الأوروبي حق التأكد من وجود خرق خطير للحقوق الأساسية وحق تعليق بعض حقوق الدولة المخالفة، بعد توجيه التوصيات اللازمة إليها.

٢- إنهاء معاهدة الجماعة الأوروبية للفحم والصلب وتحويل تركتها إلى الجماعة الأوروبية.

٣- تهيئة الاتحاد لقبول عضوية دول أوروبا الوسطى والشرقية.

٤- توزيع جديد للمقاعد في البرلمان الأوروبي، أبرز ما فيه احتفاظ ألمانيا ولوكسمبورج بعدد النواب المخصص لكل منهما، وخفض عدد نواب فرنسا وإيطاليا وبريطانيا من ٨٧ إلى ٧٢.

٥- تبني نظام للأحزاب السياسية على الصعيد الأوروبي (ولاسيما قواعد تمويلها).

٦- جعل التصويت بالأغلبية القاعدة، والتصويت بالإجماع الاستثناء في بعض المواضيع والاحتفاظ بحق النقض في المواضيع التالية، مثل: الضمان الاجتماعي والضرائب والثقافة والتربية واللجوء والهجرة والمساعدة الإقليمية.

٧- تعديل إجراءات تعيين المفوّضين، على أن يكون تعيين رئيس المفوضية من عمل المجلس الأوروبي، ويتم بالأغلبية الموصوفة، وبعد موافقة البرلمان الأوروبي.

***

الفرع الخامس: مشروع الدستور الأوروبي ومعاهدة الإصلاح

طُرحت فكرة الدستور الأوروبي منذ أنْ تحول الاتحاد الأوروبي من مجرد اتحاد اقتصادي إلى مشروع اتحاد سياسي تنتمي إلى عضويته الغالبية الساحقة من الدول الأوروبية. وعرض الرئيس الألماني جوهانس راو Johannes Rau ، في تشرين الثاني ١٩٩٨، وفي ندوة نظمها المعهد الفرنسي للعلاقات الدولية، مشروعا لدستور فدرالي يتضمن أهداف الاتحاد الأوروبي ويثبت هياكله. وقدم فيشر Fischer، وزير خارجية ألمانيا (١٩٩٨-٢٠٠٥)، في خطاب له في ١٢ أيار ٢٠٠٠،

---

١ - د.محمد المجذوب، المرجع السابق،ص٥٥٤-٥٥٥.

في جامعة Humboldt في برلين، مشروع أوروبا الفدرالية. ونظم آلن جوبيه Alain Juppe، رئيس وزراء فرنسا، ندوة في ٢٨ حزيران ٢٠٠٠، في مبنى مجلس الشيوخ الفرنسي لمناقشة المسائل الدستورية، فقُدّمت بعض الاقتراحات بشأن مستقبل الاتحاد الأوروبي.

وفي الحقيقة جاءت فكرة الدستور الأوروبي في سياق فكرة ضرورة إجراء إصلاحات مؤسسية واسعة داخل الاتحاد الأوروبي. فمنذ انهيار الاتحاد السوفييتي، وبعد ظهور إمكانية توسع الاتحاد الأوروبي باتجاه دول أوروبا الوسطى والشرقية، أدرك السياسيون الأوروبيون أن البنية المؤسسية لعملية صنع القرار في الاتحاد تحتاج إلى إصلاحات جوهرية، لاسيما عندما تنضم دول أوروبا الشرقية إليه[١]. ولذلك، عند إبرام معاهدة أمستردام ثم معاهدة نيس، ظهر نقاش جدي حول ثلاث قضايا مؤسساتية رئيسة وهي: توسيع نطاق التصويت بالأغلبية الموصوفة إلى أبعد حدود ممكن ضمن مجال عمل الجماعة الأوروبية، وإعادة تنظيم نظام أوزان أصوات الدول الأعضاء داخل مجلس الوزراء، وحجم وتركيبة المفوضية الأوروبية. ولكن الدول الأعضاء وجدت صعوبة في الوصول إلى اتفاق بشأن هذه المواضيع التي عرفت بـ(بقايا أمستردام)[٢]. ونتيجة لذلك اتفقت الدول الأعضاء، عند إبرام معاهدة نيس، على عقد مؤتمر بين الحكومات في عام ٢٠٠٤، للنظر في تلك القضايا الجوهرية التي لم تستطع معاهدة نيس أن تجد لها حلولاً جذرية. وسمي الاتفاق بـ(إعلان حول مستقبل الاتحاد الأوروبي)[٣]. وقرر المجلس الأوروبي، في عام ٢٠٠١، تشكيل لجنة برئاسة فاليري جيسكار ديستان، الرئيس الفرنسي السابق (١٩٧٤-١٩٨١)، مهمتها إعداد دستور للاتحاد. وشرح الرئيس ديستان، في كتاب نشره عام ٢٠٠٣، الإشكالات والعقبات التي واجهت اللجنة لدى صياغة الدستور. ويمكن تلخيصها في ثلاث:

الإشكال الأول: هو واقع التعدّد اللغوي والقومي والديني في القارة الأوروبية، وذلك بخلاف النموذج الأمريكي الذي اعتمد على الوحدة اللغوية في إقامة اتحاده، وبخلاف النموذج الصيني الذي حافظ على وحدته وتماسكه بالاعتماد على غالبية ساحقة من السكان تنتمي إلى سلالة (الهان-Han). وبسبب تعدد اللغات في الاتحاد الأوروبي (٢١ لغة)، واختلاف المذاهب والثقافات، وتباين

---

١ - Brendan Donnelly, Whither the Council ?, Online Paper ٣٧/٠٣,The Federal Trust for Education and Research,Londone,٢٠٠٣,p.٣.
http://www.fedtrust.co.uk/eu_constitution.

٢ - Tony Brown, Achieving Balance : Institution and Member States , Online Paper ١/٠٤,The Federal Trust for Education and Research,Londone,٢٠٠٤,p.٥.
http://www.fedtrust.co.uk/eu_constitution.

٣ - راجع دراسة جورج ثروت فهمي،الدستور الأوروبي: الفرص والقيود، في مجلة السياسة الدولية، العدد ١٥٨ أكتوبر ٢٠٠٤،ص١٨٠.

المستويات الاقتصادية والاجتماعية، غدا الشعار الوحيد الذي يمكن أن يُعبّر عن روح الدستور الأوروبي هو (الوحدة في التنوّع). ولهذا أكدت مقدمة الدستور أنّ الوحدة التي تجمع الدول الأوروبية هي وحدة القيم الحضارية، وفي مقدمتها مبادئ الديمقراطية والحرية والعدالة والمساواة واحترام حقوق الانسان وحرياته الأساسية.

الإشكال الثاني: هو الإشكال الديمقراطي المتعلق بعدد النواب في البرلمان الأوروبي. فلو طّبقنا قاعدة الصوت الواحد للناخب الواحد لأُصيبت البنية التمثيلية في هذا البرلمان بخللٍ خطير بسبب التفاوت في عدد السكان في دول الاتحاد. فهناك دول يتجاوز عدد سكانها الثمانين مليوناً (ألمانيا) أو الستين (فرنسا وبريطانيا وايطاليا)، مقابل دول لا يصل عدد السكان فيها إلى المليون (قبرص ومالطا ولوكسمبورج). ولهذا تقرّر أن يكون للدولة الواحدة خمسة نواب في البرلمان كحدٍّ أدنى، على أن يتصاعد هذا العدد تدريجياً، تبعاً لعدد سكان الدولة، ووفقاً لمبدأ التمثيل النسبي التناقصي الذي يؤدي إلى تحديد عدد نواب كل دولة.

الإشكال الثالث: هو إشكال الهوية الدينية لأوروبا، فقد كان للدين، ممثلاً بالمسيحية، دور كبير في التكوّن التاريخي للقارة. وهوية الشعوب الأوروبية كانت دينية قبل أن تكون قومية. ولكن ظهور حركة الإصلاح الديني (البروتستانتية)، وإعادة اكتشاف الماضي الوثني لأوروبا، الممّثل بالتراث اليوناني–الروماني، وانبثاق عصر الأنوار، واندلاع الثورة الفرنسية، وانتشار التيارات اليسارية...كل ذلك أدى إلى إحداث تغييرات في الوضع السابق دون إلغاء التوجهات (وأحياناً العصبيات) الدينية. ولهذا برز التأثير أو العامل الديني في المداولات التي تزامنت مع إعداد مشروع الدستور. وشهدت هذه المداولات مواجهات فكرية عنيفة بين أنصار تثبيت الهوية العلمانية لأوروبا، وأنصار النص على البُعد الديني في تلك الهوية. وكان الحل الوسط الاكتفاء بتضمين مقدمة الدستور إشارة إلى (التراث الروحي) لأوروبا، وإيراد مادة، في الفصل الخاص بالحريات، تؤكد حرية الفكر والضمير والدين وحق الانسان في تغيير دينه. ومع ذلك، فإن مسألة تضمين القيم المسيحية في الدستور طغت على الاجتماعات التي عقدها المسؤولون الأوروبيون في العام ٢٠٠٤. وكانت فرنسا من أشد المعارضين للإشارة إلى الدين في الدستور.

وفي العام ٢٠٠٥، جرى استفتاء على مشروع الدستور، فلم يحظ بالإجماع ورُفض، لأن الدستور، كي يدخل حيّز التنفيذ، يشترط موافقة جميع دول الاتحاد[١] .

وللتفصيل نقول إن إقرار معاهدة الدستور قد تم في حزيران ٢٠٠٤ من قبل الدول الأعضاء، وتم تبنيه بصفة رسمية والتوقيع عليه في روما في ٢٩ تشرين الأول ٢٠٠٤، في احتفال كبير، وفي

١ –راجع ما كتبه د.محمد المجذوب حول هذا الموضوع في كتابه، التنظيم الدولي، المرجع السابق،٥٥٦–٥٥٨.

الغرفة ذاتها التي تم التوقيع فيها على اتفاقية روما عام ١٩٥٧. ولكن عملية المصادقة واجهت، كما ذكرنا، مشاكل عندما رفضت المعاهدة في استفتاء شعبي من قبل بعض الدول الأعضاء. وعندها تم الاتفاق في قمة بروكسل في حزيران ٢٠٠٧، على استبدال المعاهدة بمعاهدة جديدة بعنوان (معاهدة الإصلاح)، التي تتضمن جوهر الدستور الأوروبي بشكل عام، وخاصة التغييرات التي تتعلق بمؤسسات الاتحاد الأوروبي[١].

***

ويمكن استخلاص أهم ما جاء به الدستور الأوروبي من تعديلات في النقاط الآتية [٢]:

١- إعطاء نوع من التماسك الكلي للاتحاد، وذلك عن طريق إلغاء نظام الأعمدة الموجودة في المعاهدات السابقة، وإعطاء الاتحاد الشخصية القانونية اللازمة لممارسة مهامه، وكذلك تكريس مبدأ سموّ قوانين الاتحاد على قوانين الدول الأعضاء، وتعيين رئيس الاتحاد ووزير خارجية له لتمثيل الاتحاد في الخارج .
٢- إدراج ميثاق الحقوق الأساسية في الدستور وإعطاؤه قوة الإلزام ليعكس بذلك تحول العملية التكاملية من مشروع للتكامل الاقتصادي إلى مشروع للتكامل السياسي.
٣- تقسيم السلطات بين الاتحاد الأوروبي وبين الدول الأعضاء إلى مناطق سلطات حصرية ومشتركة، لتوضيح تقدم البعد الفدرالي في العملية التكاملية، وإعطاء الأولوية لقوانين الاتحاد في مجال الحرية والأمن والعدالة، ومنح شفافية كبيرة لأعمال الاتحاد.
٤- تحويل المجلس الأوروبي إلى مؤسسة كاملة للاتحاد، واعتباره جزءاً من السلطة التنفيذية للاتحاد، وتعيين رئيس له لمدة سنتين ونصف السنة.

---

١ - ويمكن تلخيص أهم الأسباب التي أدت إلى رفض الدستور في سببين رئيسيين، هما: **أولا**، السرعة التي انطلقت بها العملية التكاملية الأوروبية وما أنجزته في عقد واحد، أي منذ معاهدة ماستريخت ١٩٩٢، من تحولات تفوق تلك التي حققتها في تاريخها الطويل كله، وكانت تحتاج إلى وقت أكبر لهضمها واستيعابها قبل اتخاذ خطوات إضافية، خصوصا إذا تعلق الأمر بقفزة كبيرة إلى الأمام مثل تبني دستور موحد. **وثانيا**، انتهاج أوروبا خلال تلك الحقبة سياسة عولمة رأسمالية بشكل واسع تقوم على معايير الترشيد الاقتصادي والتكنولوجي البحت دون الأخذ بعين الاعتبار لخصوصيات الثقافية والجوانب الاجتماعية التي تمس معتقدات البشر وأمنهم الوظيفي والإنساني، الأمر الذي أدى إلى معارضة اليسار واليمين معا، فاليمين كان يخشى على هويته وخصوصيته وثقافته الوطنية من هوية أوروبية لا يعرف ماهيتها بالضبط، واليسار كان يخشى من قيادة قوى رأس المال العالمي للعملية التكاملية على حساب مصالح الطبقات الفقيرة والمتوسطة. راجع مقالة: د.حسن نافعة،العولمة قد تعرقل المسيرة الأوروبية لكنها لن توقفها،جريدة الوفاق، في ٢٠٠٥/٦/٢٠.

٢ - جواس حسن، طبيعة الاتحاد الأوروبي، دار المعرفة، بيروت، ٢٠١٠، ص٣٥٠ وما بعدها.

٥- تعزيز سلطات البرلمان الأوروبي، ووضعه على قدم المساواة مع المجلس فيما يتعلق بالوظيفة التشريعية في الاتحاد، ومنحه سلطات واسعة في مجال ميزانية الاتحاد، وحق المبادرة بتعديل الدستور.

٦- استحداث منصب وزير خارجية الاتحاد يرأس مجلس الشؤون الخارجية في المجلس، ويبقى في منصبه لمدة خمس سنوات، لضمان الاستمرارية في سياسات الاتحاد.

٧- تعديل نظام التصويت بالأغلبية داخل المجلس. وتقليص المجالات التي تتطلب، لاتخاذ القرارات، إجماع الدول الأعضاء في المجلس، وذلك بتوسيع مجال تطبيق قاعدة الأغلبية لتشمل أكثر من (٤٠ مجالا)، خاصة في مجال الحرية والأمن والعدالة.

٨- تعديل هيكلية المفوضية بما يضمن إصدار القرارات بسرعة وتنفيذ مهامها بفاعلية، دون أن تتأثر بارتفاع عدد الدول الأعضاء إلى ٢٧ دولة.

٩- تطوير الآليات والمؤسسات الدبلوماسية للاتحاد، وربطها بالعلاقات الاقتصادية والتجارية التي تديرها المفوضية.

١٠- وجوب النص في الدستور على التعاون المنظم الدائم في مجال سياسة الدفاع بين الدول الأعضاء التي تصل قدراتها العسكرية إلى مستوى معين من التطور والتقدم.

ويلاحظ مما سبق ومن حجم التعديلات والتغييرات التي أدخلها الدستور على المعاهدات المنشئة للاتحاد الأوروبي أن الدستور الأوروبي كان يعمل باتجاه تعميق التكامل الأوروبي بشكل عام. لكن لماذا كان الاتحاد الأوروبي بحاجة إلى تكامل أعمق مما كان عليه الحال في المعاهدات السابقة؟

يحاول الفيلسوف يورغن هابرماس(Jurgen Habermas)[1] أن يجيب على ذلك بالشكل التالي[1]:

---

١ - يورغن هابرماس: فيلسوف ألماني ولد في مدينة دوسيلدورف Duesseldorf الألمانية سنة ١٩٢٩ ودرس في جامعات كوتينكن Goettingen، وزيورخ Zuerich، وبون Bonn الاختصاصات الآتية : الفلسفة، والتأريخ ، وعلم النفس، والأدب الألماني والاقتصاد . وتخرج من جامعة بون عام ١٩٥٤ ، وعمل مابين ١٩٥٥ و١٩٥٩ مساعدا للبروفيسور أدورنو Adorno في معهد الأبحاث الاجتماعية في فرانكفورت . وأصبح أستاذا للفلسفة وعلم الاجتماع لدى جامعة هايدلبرك ، وفي سنة ١٩٦٤ أصبح أستاذا في جامعة فرانكفورت. وفي نشاطاته وأعماله تأثر بتفسير هوركهايمر Horkheimer وأدورنو للنظرية النقدية وتطورها، وظهر في كتاباته النهج الصارم والوضوح الفكري والعمق النظري فكان له ولكتاباته التأثير الفعال في الأوساط الثقافية الألمانية، وخاصة في القوى الراديكالية. ومنذ عام ١٩٧١ وحتى العام ١٩٨١، أصبح مديرا لمعهد ماكس بلانك Max Blank للأبحاث حول السلوك البشري في العالم التكنولوجي في مدينة شتارنبج Starnberg ، وفي عام ١٩٨٢ أصبح أستاذا للفلسفة في جامعة فرانكفورت ومازال مستمر في عمله حتى الآن. والمحور الأساسي لمحاضراته يدور حول الفلسفة الاجتماعية والتاريخ. ومن مؤلفاته المهمة: الطلبة والسياسة، والنظرية والتطبيق، والمعرفة والفائدة، والتكنيك والعلم

١- إن وجود منافسة بين الدول القارية للاتحاد الأوروبي وبين الولايات المتحدة الأمريكية، حول القضايا العالمية والأوروبية، تطلب من الاتحاد الأوروبي أن يلعب دورا أكبر في إدارة السياسة العالمية.

٢- إن التكامل الأوروبي كان الطريق الوحيد والمؤكد لتحقيق الرفاهية والنمو الاقتصادي لشعوب الدول الأعضاء بعد الحرب العالمية الثانية، مما دفع المواطنين الأوروبيين إلى الدفاع عنها لمواجهة التهديدات الآتية من العولمة الاقتصادية والموجهة إلى العمود الفقري لهذه الرفاهية، سياسياً واجتماعياً وثقافياً، لأن العولمة الاقتصادية تؤدي إلى إنتاج آثار اجتماعية سلبية كبيرة (على الأقل في البداية) تتطلب تدخل الدول الوطنية لتقييم آثارها الاجتماعية غير المرغوب فيها. ولكن بما إن الدول الأوروبية، الكبيرة منها والصغيرة، غير قادرة على أن تحقق ذلك بمفردها، بسبب عدم قدرتها على تغيير مجرى الأمور ضمن الشبكات العالمية الاقتصادية الكبيرة والأقوى منها، فان في مقدور الاتحاد الأوروبي أن يستجيب لمتطلبات العولمة الاقتصادية من جهة، ويتصدى، من جهة ثانية، بفاعلية أكثر لآثارها الاقتصادية والاجتماعية السلبية في شعوب الدول الأعضاء.

والحقيقة أن الأوروبيين كانوا في بحاجة إلى اتحاد أقوى يتمتع باختصاصات أكثر تمكّنه من تحقيق تلك الأهداف. ويبدأ هذا ذلك بتهيئة مؤسسات الاتحاد لكي تستطيع مواجهة الأحداث بفاعلية أكبر واتخاذ القرارات الضرورية بسرعة أكبر، الأمر الذي يفرض إدخال إصلاحات جوهرية على مؤسسات الاتحاد الأوروبي. والأمر يتطلب كذلك تدخلا أوسع للاتحاد في الحياة اليومية للمواطنين الأوروبيين عن طريق إصدار تشريعات وقوانين وقرارات تنظيمية واسعة. وهذا يتطلب بدوره منح شرعية أكبر للاتحاد من قبل المواطنين الأوروبيين. والواقع أن الدستور الأوروبي كان يحاول تحقيق ذلك ليرتقي بقدرات الاتحاد الأوروبي إلى مستوى من الشرعية والكفاءة والاختصاصات تتلاءم مع أغراض هذه المهمة الحيوية في حياة الأوروبيين.

إن خسارة الدستور الأوروبي التي ظهرت بوادرها مع رفض الشعب الفرنسي والشعب الهولندي التصديق عليه عام ٢٠٠٥، كانت، كما قال يقول يوشكا فيشر، وزير خارجية ألمانيا السابق (١٩٩٨-

---

كأيديولوجية، ومشاكل الشرعية والرأسمالية المتطورة. راجع د.شيرزاد أحمد النجار، دراسات في علم السياسة،ط١ ،مطبعة وزارة الثقافة،أربيل- إقليم كردستان/العراق،٢٠٠٤، ص٩٧-٩٨.

١ – Jürgen Habermas, Why Europe Needs a Constitution?, from the Book (Developing a Constitution for Europe, Edited by Oddvar Eriksen, John Erik Fossum, Agustín José Menéndez,١st published, Routledge, London,٢٠٠٤),pp.٢٠-٢٦.

٢٠٠٥)، بمثابة إضاعة فرصة تاريخية نادرة لتجاوز معاهدة وستفاليا لعام ١٦٤٨ التي رسمت حدود الدول القومية في أوروبا[١].

***

بعد رفض الشعبين الفرنسي والهولندي التصديق على الدستور الأوروبي، حاولت بعض الدول الأوروبية إنقاذ الدستور من خلال التصديق عليه، وذلك بعد أن أقرت القمة الأوروبية، المنعقدة في حزيران ٢٠٠٥، حق الدول الأعضاء التي لم تصدق على الدستور في الاستمرار في محاولات التصديق، أو التريث إلى أن تجد الدول الأعضاء حلا نهائيا لمشكلة التصديق. وأثناء قمة حزيران ٢٠٠٦، وافق زعماء الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي على تنفيذ إصلاحات مؤسسية خلال العامين المقبلين تتلاءم مع ما ورد في الدستور الأوروبي الذي لم يقر.

واستمرت الجهود، على الأقل من قبل الدول المصدقة على الدستور، لإنقاذ الدستور الأوروبي "من محنته"[٢]. وأسفرت هذه الجهود، في قمة حزيران ٢٠٠٧ في بروكسل، عن حل بشأن الإصلاحات المؤسساتية التي كانت تمثّل جوهر الدستور الأوروبي وذلك من خلال اتفاقها على إبرام معاهدة جديدة بعنوان (معاهدة الإصلاح)[٣]. وقد جرى التوقيع على المعاهدة الجديدة في مدينة لشبونة، في ١٣ كانون الأول ٢٠٠٧، ودخلت، لأول مرة من كانون الثاني ٢٠٠٩، حيز التنفيذ بعد

---

١ – راجع مقالة ويليام فاف،الاتحاد الأوروبي بين التطلعات المستقبلية ومعضلة السيادة الوطنية، المنشورة على شبكة الانترنت على الموقع الالكتروني التالي: www.voltairenet.org/article/٣٣١٨٥.html بتاريخ ٢٠٠٦/١/٢.

٢ – في سياق الجهود المبذولة لإنقاذ الدستور الأوروبي، نظمت الدول المصدقة على الدستور، والمجتمعة في مدريد في ٢٦ كانون الثاني ٢٠٠٧، لقاءاً خاصاً تحت شعار (أصدقاء الدستور الأوروبي– من أجل أوروبا أفضل) بهدف إحياء الدستور الأوروبي. وقال وزير الخارجية الإسباني آنذاك إن الوثيقة بصيغتها الحالية ليست مثالية، ولكنها أفضل ما لدينا حاليا. راجع التقرير الإخباري تحت عنوان (ميركل في براغ من أجل تمهيد الطريق أمام التصديق على الدستور الأوروبي)، المتاح على شبكة الانترنت على العنوان التالي : www.dw-world.de بتاريخ ٢٠٠٧/١/٢٦.

٣ – راجع التقرير الإخباري تحت عنوان (ولادة قيصرية للمعاهدة الأوروبية المعدلة)، في إذاعة هولندا العالمية، المتاح على شبكة الانترنت على العنوان التالي : www.arabic.rnw.nl بتاريخ ٢٠٠٧/٦/٢٥.

والجدير بالذكر أنه مع اقتراب موعد القمة الأوروبية في حزيران ٢٠٠٧، أعلنت بولندا عدة مرات، وأيدتها الجمهورية التشيكية، أنها قد ترفض الدستور الأوروبي خلال القمة بسبب معارضتها لنظام التصويت (الأغلبية المزدوجة)، وطالبت بإقرار نظام جديد، الذي يمنح، كما زعمت بولندا، مواطني الدول الأصغر في الإتحاد نفوذا أكبر. راجع التقرير الإخباري تحت عنوان (شتايماير وبارسو يطالبان دول الاتحاد الأوروبي بالقبول بحل وسط في قضية الدستور)، المتاح على شبكة الانترنت على العنوان التالي: www.dw-world.de بتأريخ ٢٠٠٧/٦/١٢.

استكمال التصديق عليها من قبل جميع دول الاتحاد. وبذلك بدأ الاتحاد في إحداث تغييرات هيكلية بعد ثمان سنوات من المفاوضات[١].

***

في الحقيقة لم تختلف المعاهدة الجديدة عن مشروع الدستور الأوروبي كثيرا، لأن أغلبية النخب الحاكمة في حكومات الدول الأعضاء أرادت أن تحتفظ بجوهر ومضمون الدستور الأوروبي[٢] . وقد وجد بعض مراكز الأبحاث أن المعاهدة الجديدة تشبه مشروع الدستور الأوروبي بنسبة ٩٦%. ومهما تكن كيفية احتساب هذه النسبة، فإنها تثبت أن النصين متشابهان إلى حد كبير، وخاصة في النقاط الرئيسية التالية[٣]:

أ- منح الاتحاد الأوروبي شخصية قانونية واحدة.

ب-تعديل نظام الأغلبية المزدوجة في التصويت في المجلس مع توسيع نطاق المجالات التي تتخذ فيها القرارات في المجلس بالأغلبية الموصوفة.

ج-تحديد اختصاصات الاتحاد الأوروبي بشفافية أكثر.

د- اعتبار ميثاق الحقوق الأساسية ملزماً للدول الأعضاء.

هـ-دمج الأعمدة الثلاثة للاتحاد الأوروبي، مع إعطاء الأفضلية لقوانين الاتحاد في مجال العدالة والشؤون الداخلية.

و- تخفيض حجم المفوضية الأوروبية إلى ثلثي عدد الدول الأعضاء.

ز- انتخاب رئيس المجلس الأوروبي لمدة عامين ونصف العام.

ح-تغيير حجم البرلمان الأوروبي وتعزيز سلطاته.

---

١ - راجع التقرير الإخباري تحت عنوان (معاهدة لشبونة تدخل حيز التنفيذ)، المتاح على شبكة الانترنت على العنوان التالي :
http://www.bbc.co.uk/arabic/worldnews/٢٠٠٩/١٢/٠٩١٢٠٢_ra_lisbon_treaty_tc٢.shtml
بتاريخ ٢٠٠٩/١/٢.

٢ - بعد الرفض الهولندي والفرنسي، وفي لقاء خاص تحت شعار (أصدقاء الدستور الأوروبي- من أجل أوروبا أفضل) الذي نظمته الدول المصدقة على الدستور، في مدريد في ٢٦ كانون الثاني ٢٠٠٧، بهدف إحياء الدستور الأوروبي، دعا رئيس الوزراء البلجيكي ممثلي الدول المشاركة للعمل على إنعاش الدستور الأوروبي محذرا من "مغبة" افتقار نصه الأصلي، مؤكداً أنه (يتعين على الدول التي صدقت على الدستور أن تمارس ضغطا مضادا على الذين يريدون البحث عن حلول مجتزأة). راجع التقرير الإخباري تحت عنوان (لقاء مدريد يتعرض لانتقادات شديدة)، المتاح على شبكة الانترنت على العنوان التالي : www.adnki.com بتاريخ ٢٠٠٧/١/٢٦.

٣ - Alex Warleigh-Lack, European Union: The Basics, ٢nd Edition, Rutledge, New York,٢٠٠٩,pp.١٠٦-١٠٧.

ط-دمج منصبي الممثل الأعلى للسياسة الخارجية في المجلس، ومفوض العلاقات الخارجية في المفوضية الأوروبية، في منصب واحد ليمثل الاتحاد الأوروبي على الساحة الدولية والتنسيق بين المجالين.

ومع ذلك فهناك بعض الاختلافات بين معاهدة لشبونة ومشروع الدستور الأوروبي، وذلك في عدة نقاط، من أهمها[١]:

١- التخلي عن العبارات السيادية التي كانت موجودة في مشروع الدستور، مثل علم ونشيد ورمز وشعار الاتحاد.
٢- التشديد قليلا على الأحكام المتعلقة بالأغلبية المشروطة في المجلس.
٣- اختلاف في دور البرلمانات الوطنية عند معارضة مشروع قوانين الاتحاد. ففي حين كان الدستور الأوروبي يشترط معارضة ثلث البرلمانات الوطنية على مشروع قانون اتحادي معين لمنع صدوره، فإن معاهدة الإصلاح تنص على ضرورة اعتراض نصف البرلمانات الوطنية، وبالتحالف مع المجلس أو البرلمان، لمنع صدور قانون اتحادي معين.

وخلاصة القول، إنه بالرغم من أن معاهدة لشبونة ليست في مستوى الدستور الأوروبي ولا تحتوي على حلول لجميع مشاكل الاتحاد الأوروبي، إلاّ أنها، تعتبر، مقارنةً بمعاهدتي أمستردام ونيس، خطوة باتجاه المزيد من التكامل والاندماج، وتساعد الاتحاد على أن يقوم بمهامه بفاعلية أكثر خلال العقود القادمة[٢].

***

المطلب الرابع: التوسع الجغرافي للاتحاد الأوروبي

تميزت تجربة مسيرة الوحدة الأوروبية بأنها تتجدد دائما وفقا لما يقتضيه تغير الأوضاع الداخلية الأوروبية والعالمية. ولذلك لم تشكل الجماعة الأوروبية للفحم والصلب التي أنشئت عام ١٩٥١ واقتصرت على تحقيق الاندماج في قطاع الفحم والصلب لست دول أوروبية، تشكل كل ما يطمح إليه الأوروبيون في مجال الوحدة الأوروبية. لقد كانت تعد مجرد الخطوة الأولى نحو تحقيق الوحدة الشاملة للقارة الأوروبية. ولهذا لم تتوقف مسيرة الوحدة الأوروبية عند هذا الحد، بل استمرت في التطور والتوسع والتعمق في التكامل.

---

١ - Alex Warleigh-Lack,Op. Cit,pp.١١٠-١١١.

٢ - Ibid.,p.١١٢.

فعلى صعيد التعمق في التكامل بدأت الوحدة الأوروبية، كما لاحظنا في السابق، بقطاع الفحم والصلب عام ١٩٥١. لكن بمرور الزمن، ووفقا لمتطلبات كل مرحلة مرت بها أوروبا والعالم سياسياً واقتصادياً، استمرت عملية الاندماج لتشمل القطاعات الاقتصادية الأخرى عند إبرام معاهدة روما، في عام ١٩٥٧، ومعاهدة القانون الأوروبي الموحد، في عام ١٩٨٦. وشملت المجالات السياسية السيادية، مثل السياسة الخارجية والدفاع والعدالة والداخلية، من خلال معاهدة ماستريخت في عام ١٩٩٢. أما على صعيد التوسع الجغرافي، فقد كان واضحا، منذ إعلان شومان بأن الهدف الرئيسي وراء تأسيس الجماعات الأوروبية هو شمل جميع الدول الأوروبية تحت سقف واحد ومن خلال كيان فدرالي أوروبي، أن حركة الوحدة بدأت بين ست دول أوروبية مؤسسة لجماعة الفحم والصلب في عام ١٩٥١، ولكنها توسعت خلال مسيرة طويلة لتضم (٢٧) دولة أوروبية في عام ٢٠٠٧. وهناك بعض دول أوروبية تنتظر موعد الدخول إلى الاتحاد. وبذلك نجد أنها تشمل في الوقت الحاضر الغالبية العظمى من دول القارة الأوروبية.

وبهدف الوقوف على تطور مسيرة الوحدة الأوروبية الأفقية، لابد من إلقاء نظرة على أهم مراحل التوسع الجغرافي للإتحاد الأوروبي، منذ تأسيس الجماعة الأوروبية للفحم والصلب عام ١٩٥١ إلى معاهدة لشبونة لعام ٢٠٠٩. وذلك من خلال الفروع الآتية:

***

الفرع الأول: التوسع الأول (انضمام بريطانيا وايرلندا والدانمرك)

حددت معاهدة روما عضوية الجماعة الاقتصادية الأوروبية بنوعين، وهما[١]:

١- **العضوية الكاملة:** فيها يحق لكل دولة أوروبية الانضمام إلى الجماعة عن طريق تقديم طلب إلى مجلس الوزراء الأوروبي، على أن يصدر قرار الموافقة بالإجماع، بعد استشارة المفوضية الأوروبية.

٢- **عضوية المشاركة (الانتساب):** أجازت معاهدة روما انضمام الدول والهيئات الأوروبية أو غير الأوروبية بصفة عضو مشارك، إلا أن نظام المشاركة لم يصل يوماً إلى مستوى العضوية الكاملة. فتركيا حصلت على هذه العضوية منذ عام ١٩٦٣، دون أن تصبح عضوا كاملا حتى الآن. وقد انتسبت ثماني عشرة دولة أفريقية إلى الجماعة في عام ١٩٦٣، كما انتسبت غيرها من الدول الأخرى دون أن تُصبح أعضاء كاملة الحقوق.

---

١ – سندس عباس حسن،آثار الوحدة الاقتصادية الأوروبية على الوطن العربي،رسالة ماجستير ، كلية العلوم السياسية – جامعة بغداد،١٩٩٣،ص٤٢-٤٣.

والجدير بالذكر، أن التوسع الأول للجماعة الأوروبية حصل بعد معاهدة روما، وذلك بعد أن قدمت بريطانيا وأيرلندا والدانمرك والنرويج طلب الانضمام إلى الجماعة في آب عام ١٩٦١، مع أن الأمر لم يكن سهلا، لأنه استغرق عقدا كاملا من الزمن قبل الموافقة على طلبها، وذلك لأسباب عديدة نشير إلى أهمها.

فبالرغم من أن إعلان شومان كان موجهاً إلى ألمانيا إلا أنه كان موجها لجميع الدول الأوروبية، ولم يستجب له إلاّ هولندا وبلجيكا ولوكسمبورج وإيطاليا. وإذا كانت أوضاع أوروبا الشرقية لم تكن تسمح بالاستجابة إلى مثل تلك الدعوات، فإن بريطانيا كانت الدولة الأوروبية الوحيدة الخارجة منتصرة من الحرب، وكان رئيس وزراءها أبان الحرب (ونستن تشرشل) يدعو مرارا وتكرارا إلى الوحدة الأوروبية. فلماذا تأخرت في الاستجابة للانضمام إلى الجماعة طوال فترة الخمسينات والستينات من القرن المنصرم؟

إن الحكومات البريطانية التي تعاقبت بعد الحرب العالمية الثانية، كانت، في الحقيقة، مستعدة لأن تتعامل مع منظمات أوروبية على مستوى الحكومات وعلى أساس التعاون واتخاذ القرارات فيها بالإجماع، كما لاحظنا في السابق عند إنشاء منظمة التعاون الاقتصادي الأوروبي ومجلس أوروبا و اتحاد غرب أوروبا (معاهدة بروكسل). لكن بريطانيا كانت ترفض المشاركة في مؤسسات وحدوية. وقد لاحظنا ذلك في المفاوضات جرت عند إنشاء منظمة التعاون الاقتصادي الأوروبي، في سياق مشروع مارشال، وعند إنشاء مجلس أوروبا.

ومن هذا المنطلق، لم تستجب بريطانيا لإعلان شومان في ٩ أيار ١٩٥٠، وللمفاوضات التي أجرتها مع فرنسا في هذا الشأن خلال فترة ١٤-١٩ أيار من العام ذاته، وكانت دون جدوى. والسبب يعود إلى أن بريطانيا كانت تنفر من الخضوع، ولو في قطاع معين، لسلطة فوق وطنية[١]. وكان كل من حزب العمال وحزب المحافظين يرفض أيّ مشروع من هذا النوع، وكان رفض حكومة العمال يرجع إلى إن المشروع لم يكن ينسجم مع سياساتها الاشتراكية التي كانت تعتقد أن وسائل الإنتاج الرئيسية يجب أن تكون في أيدي الحكومة. وكانت حكومة العمال، في ذلك الوقت، وبالنظر إلى أنها كانت في طريق الخروج من الحكم، تشعر كذلك أن الأمة جميعها هي ضد أي فكرة تدعو إلى المشاركة في منظمات دولية، وان الحزب لم يكن في وضع يمكنه من خوض مغامرة خارجية. أما حزب المحافظين فقد كان رفضه للمشروع ينطلق من أن المشروع يتعارض مع السيادة الوطنية[٢].

---

١ - د.الشافعي محمد بشير،السوق الأوروبية المشتركة، المرجع السابق،ص٣٧.

٢ - ستيوارت دي لاما هوتيير،المرجع السابق،ص٤٤-٤٥.

وفي العام ١٩٥٥، وعند التحضير لعقد معاهدة روما، قامت لجنة سباك بدعوة بريطانيا إلى حضور اجتماعاتها، باعتبارها عضوا في اتحاد غرب أوروبا، فضلا عن توقيعها اتفاقية المشاركة مع الجماعة الأوروبية للفحم والصلب في عام ١٩٥٤. وبدأت اللجنة بعقد اجتماعاتها في تموز عام ١٩٥٥. لكنها تعرضت للانقسام منذ البداية، فقد اقترحت بريطانيا إنشاء منطقة للتجارة الحرة في الوقت الذي رأت فيه الدول الأخرى ضرورة إنشاء اتحاد جمركي، وهو الأمر الذي تقرر في اجتماعات مسّينا لعام ١٩٥٥. وبسبب ذلك انسحبت بريطانيا من اللجنة[١] وقامت مع كل من النمسا والدانمرك و البرتغال والسويد وسويسرا، في عام ١٩٥٩، بإنشاء منطقة للتجارة الحرة تحت اسم (منطقة التجارة الحرة الأوروبية EFTA) التي كانت تستهدف تنظيم التجارة بين الدول الأعضاء وفقا للتصور البريطاني[٢].

ولعل السبب الرئيسي لعدم انضمام بريطانيا إلى الجماعة الأوروبية يرجع إلى تخوف بريطانيا من إلحاق الضرر بعلاقاتها التجارية والاقتصادية المتميزة بدول الكومنولث البريطاني، بالإضافة إلى أن فشل إنشاء الجماعة الأوروبية للدفاع في عام ١٩٥٤، نتيجة رفض فرنسا التصديق على المعاهدة، جعل بريطانيا تعتقد أن أوروبا غير مستعدة بعد للتنازل عن سيادتها[٣].

ولكن بعد أن تبيّن لبريطانيا أن معدل النمو الاقتصادي لدول الجماعة أسرع من معدل نموها الاقتصادي، نتيجة لزيادة معدل التعامل التجاري بين دول الجماعة والاستثمارات الكبيرة التي حصلت عليها دول الجماعة من الولايات المتحدة الأمريكية[٤]، أدركت بريطانيا أن الكومنولث لم يعد مخزناً للقوة والتأيد السياسي الوحيد وأنه لا يمكنها أن تحقق أهدافها السياسية على المستوى الدولي إذا

---

١ – د.حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي،المرجع السابق،ص١٤٦.

٢ – للمزيد حول منطقة التجارة الحرة راج دراسة صلاح إسماعيل الشيخ، الاتحاد الأوروبي للتجارة الحرة، في مجلة السياسة الدولية، العدد ١٥ لعام ١٩٦٩، ص١٨٣ وما بعدها.

٣ – كان تخوف بريطانيا من إضعاف تجارتها مع دول الكومنولث يتضمن شيئاً من الحقيقة، ففي عام ١٩٥٩ كان ما يقرب من ثلث المجموع الكلي لتجارة بريطانيا الخارجية مع دول الكومنولث، وكان ما يقرب من خمس إجمالي الناتج القومي البريطاني يأتي من الصادرات. وهذا يعني إن الاقتصاد البريطاني كان يعتمد، بشكل كبير، على التجارة مع دول الكومنولث. ومن ناحية ثانية كانت بريطانيا على درجة كبيرة من الأهمية لدول الكومنولث.راجع سندس عباس حسن،المرجع السابق،ص٩١-٩٢.

٤ – راجع دراسة د.وجيه شندى ،بريطانيا وعضوية السوق الأوروبية المشتركة، في مجلة السياسة الدولية، العدد٢٦ لسنة ١٩٧١،ص٨٤.

استمرت في اعتمادها كلياً على إمكانياتها الذاتية[١]، وبأن عضويتها في منطقة التجارة الحرة لا تُغنيها عن عضوية الجماعة الأوروبية، لذلك أقدمت على إعادة النظر في موقفها المعارض بشأن انضمامها إلى الجماعة، وقدمت طلبها الأول للعضوية في الجماعة في آب ١٩٦١، مع كل من الدانمرك وأيرلندا والنرويج، الأعضاء في منطقة التجارة الحرة[٢].

رحبت دول الجماعة، باستثناء فرنسا، بقبول عضوية بريطانيا، لأنها رأت في عضويتها أمرا حيوياً يمكّن أوروبا من القيام بدور هام في السياسة العالمية. بل إن بعض هذه الدول كان يرى في وجود بريطانيا أمرا مرغوبا فيه من أجل تحقيق التوازن مع قوة كل من ألمانيا وفرنسا داخل الجماعة[٣].

وقد بدأت مفاوضات الانضمام في تشرين الثاني ١٩٦١، واستمرت لمدة عامين، إلى أن أصدر الرئيس الفرنسي **ديجول** قراره برفض طلبات العضوية باستخدام حق النقض (الفيتو) في كانون الثاني ١٩٦٣، مما أسفر عنه تجميد الطلبات الأربعة[٤]. ويذكر بأن الرفض الفرنسي جاء بسبب خوف فرنسا من منافسة بريطانيا لها داخل الجماعة وتزايد النفوذ الأمريكي في الجماعة عن طريق بريطانيا، ففي تلك الفترة كان لبريطانيا علاقات خاصة تربطها بالولايات المتحدة الأمريكية في الوقت الذي كانت فيه العلاقات الفرنسية – الأمريكية متوترة بسبب سياسة ديجول الخارجية[٥].

---

١ – راجع دراسة نبيه الأصفهاني،مستقبل حركة الوحدة الأوروبية، في مجلة السياسة الدولية،العدد ١٤ لسنة ١٩٦٩،ص١٠٣. وللاطلاع على المزيد حول الأسباب الاقتصادية و السياسية التي دفعت ببريطانيا لطلب عضوية الجماعة الاقتصادية الأوروبية، راجع: ستيوارت دي لاما هوتيير ،المرجع السابق،ص٥٥ وما بعدها.

٢ – الجدير بالذكر الدول الأعضاء الأخرى في منطقة التجارة الحرة (السويد وسويسرا والنمسا) لم تقدم طلب العضوية للجماعة اعتقادا منها أن ذلك سيمس حيادها السياسي بين الكتلتين الغربية والشرقية. راجع د.إسماعيل صبري مقلد،وحدة أوروبا السياسية في الثمانينات،المرجع السابق،ص٣٥.

وكان السبب وراء طلب انضمام أيرلندا للجماعة أنها وجدت في السوق المشتركة مجالا للتخلص من حصر صادراتها من المنتجات الزراعية ببريطانيا، كما وجدت فيه مجالا لتوسيع نطاق تجارتها الخارجية، أما الدانمرك، فقد تشجعت للانضمام لأن بريطانيا كانت سوقا مهمة لها، ولأنها وجدت في الجماعة سوقا واسعة لفائض إنتاجها الزراعي. وبالإضافة إلى ذلك فإنها رأت في الجماعة سندا قويا يمكّنها من النهوض بقطاعها الصناعي على المدى البعيد، وهي مكاسب كانت تفوق ما قد يصيب سيادتها الوطنية من انتقاص. راجع د.محمد محمود الإمام،تطور الأطر المؤسسية للاتحاد الأوروبي،المرجع السابق،ص١٣٠–١٣١.

٣ – راجع دراسة ودودة بدران،الاتجاهات الجديدة في السوق الأوروبية، في مجلة السياسة الدولية،العدد٢١ لسنة١٩٧٠،ص١٥٠.

٤ – أسامة المجذوب،العولمة والإقليمية،ط٢،الدار المصرية اللبنانية،القاهرة،٢٠٠١،ص٥٨.

٥ – د.محمد مصطفى كمال و د.فؤاد نهرا،المرجع السابق،ص٢٧. لقد كانت سياسة ديجول الخارجية تتركز على محاولة تأكيد نفوذ فرنسا وتوسيع أبعاده في السياسة الدولية. فمن ناحية، سعى ديجول إلى الخروج بفرنسا من نطاق الهيمنة الثنائية التي مارستها القوتان (الولايات المتحدة الأمريكية والاتحاد السوفيتي). ومن ناحية ثانية، دعا إلى

ومع ذلك فإن الدول الأربع حاولت مرة أخرى، الانضمام إلى الجماعة بتقديمها طلبا جديدا في عام ١٩٦٧. ولكن فرنسا ظلت ترفض انضمامها للمرة الثانية للأسباب التي ذكرت في السابق[١]، واستمرت فرنسا على سياستها هذه بالنسبة إلى انضمام بريطانيا حتى تغيرت الزعامة الديجولية في عام ١٩٦٩ بوصول **جورج بومبيدو** إلى الحكم[٢].

وبعد ديجول، قام رؤساء الدول الست الأعضاء في الجماعات الثلاث، بعقد مؤتمر قمة في أول كانون الأول ١٩٦٩ في لاهاي. وهذا المؤتمر يعد دفعة جديدة لمسيرة التكامل الأوروبي، ومناسبة لبحث القضايا المصيرية للجماعة. فعلى صعيد التوسع الجغرافي، قررت الدول الأعضاء فتح باب المفاوضات فيما يتعلق بدخول أعضاء جدد. وبالفعل بدأت المفاوضات بين الجماعة وكل من بريطانيا وأيرلندا والدانمرك والنرويج. وتم التوصل إلى الاتفاق والتوقيع على معاهدة الانضمام في بروكسل في كانون الثاني ١٩٧٢، إلا أن الشعب النرويجي رفض التصديق على معاهدة الانضمام باستفتاء جرى لهذا الغرض. وبذلك أصبحت الدول الأعضاء في الجماعات الأوروبية تسع دول.

***

الفرع الثاني: انضمام اليونان والبرتغال واسبانيا

في الحقيقة ترجع جذور علاقة اليونان بالجماعة الأوروبية إلى بداية الستينات من القرن الماضي، فقد انتسبت اليونان إلى الجماعة الاقتصادية بمقتضى اتفاق ٩ حزيران ١٩٦١، دخل حيز التنفيذ في عام ١٩٦٢. ونشأ، بمقتضى معاهدة الانتساب، اتحاد جمركي بينها وبين دول الجماعة، وتم تقديم قروض للحكومة والمشروعات اليونانية لتشجيع التنمية والاستثمارات[٣]. وتقدمت اليونان

تأكيد الدور المستقل لأوروبا في السياسة الدولية.راجع د.إسماعيل صبري مقلد، الإستراتيجية والسياسة الدولية،المرجع السابق،ص٥٣٢ وما بعدها. وللمزيد من المعلومات حول الدبلوماسية الديجولية، راجع دراسة: د.بطرس بطرس غالي، الدبلوماسية الديجولية والجمهورية الخامسة، في مجلة السياسة الدولية، العدد ٤ لسنة ١٩٦٦، ص٤٦ وما بعدها.

١ – أسامة المجذوب،المرجع السابق،ص٥٨.

٢ – د.محمد مصطفى كمال و د.فؤاد نهرا،المرجع السابق،ص٢٧. **وجورج بومبيدو** ديجولي بارز، تقلد مقاليد الرئاسة الفرنسية عام ١٩٦٩، بعد استقالة ديجول، واتخذ من شعار (التغير من خلال الاستمرارية) نهجا له، فتحسنت العلاقات مع الإدارة الأمريكية، وأظهر تقبلا للعضوية البريطانية في الجماعة الاقتصادية الأوروبية، كما أيد جهود الوحدة الاقتصادية والنقدية كوسيلة لدعم الجماعة الأوروبية في إطار كونفدرالي، وإن ظل مخلصا للمبادئ الديجولية حول وحدة الصف حتى خروجه من السلطة عام ١٩٧٤ ووصول (فاليري جيسكار ديستان) إلى سدة الرئاسة. راجع د.درية شفيق بسيوني،المرجع السابق،ص٧٢.

٣ – د.الشافعي محمد بشير،السوق الأوروبية المشتركة،المرجع السابق،ص٢٦٥-٢٦٦.

بطلب انضمام في عام ١٩٧٥. وأصبحت عضوا كاملا في كانون الثاني من عام ١٩٨١. وبعد تغيير نظام الحكم في كل من إسبانيا والبرتغال (من الديكتاتورية العسكرية إلى الديمقراطية) أصبح الوقت مناسبا لتقديم طلب الانضمام إلى الجماعات الأوروبية في عام ١٩٧٧. وتمت الموافقة على الانضمام، وأصبح البرتغال العضو رقم ١١ وإسبانيا العضو رقم ١٢[١].

ويذكر بأن دوافع انضمام تلك الدول إلى الجماعات الأوروبية تتلخص في أنها، بالنسبة إلى اليونان، كانت بمثابة دعم لديمقراطيتها الجديدة، وتأكيداً لاندماجها في أوروبا، بالإضافة إلى تحسين قدراتها الصناعية والزراعية. أما إسبانيا فقد ظلت معزولة عن أوروبا في ظل الحكم الديكتاتوري، ولذلك فإن العضوية في الجماعة كانت تعني عودتها للتفاعل مع أوروبا، ووسيلة لتقوية ديمقراطيتها الجديدة، كما كانت لإسبانيا دوافع اقتصادية مثل تطوير قطاعها الزراعي الكبير والحصول على المعونات المتعلقة بالتنمية. وكانت دوافع البرتغال للعضوية في الجماعة مشابهة لإسبانيا، وتتركز في التأكيد على تفاعلها مع دول أوروبا الغربية، سياسيا واقتصاديا، والحصول على معونات من الجماعة[٢].

نلاحظ مما تقدم أنه، إذا كانت موجة التوسع الأولى قد عكست قضايا ذات طبيعة اقتصادية في المقام الأول، بسبب ارتباط بريطانيا وأيرلندا والدانمرك بمنطقة التجارة الحرة، فإن موجة التوسع الثانية في الثمانينات عكست قضايا ذات طبيعة سياسية في المقام الأول، بسبب حداثة عهد الديمقراطية في كل من اليونان والبرتغال واسبانيا[٣].

***

١ – كانت اليونان تعيش تحت حكم شبه ديمقراطي حتى عام ١٩٦٧، حين تعرضت لحكم عسكري دام حتى عام ١٩٧٤. أما أسبانيا والبرتغال فكانتا تحت حكم دكتاتوري زال عن البرتغال بثورة اندلعت في نيسان ١٩٧٤، كما زال عن أسبانيا بموت الدكتاتور فرانكو في تشرين الثاني ١٩٧٥ . راجع: د.عبد العظيم الجنزوري،الاتحاد الأوروبي،المرجع السابق،ص٢٤. ويذكر أن أنظار الأسبان اتجهت نحو الجماعة الاقتصادية الأوروبية منذ إعلان اتفاقية روما عام ١٩٥٧. وقد تقدمت إسبانيا بأول طلب رسمي للانضمام إلى الجماعة في عام ١٩٦٢، إلا أن الطلب الحاسم لفتح مفاوضات بين الجماعة وأسبانيا جاء بعد انتهاء الديكتاتورية وعودة الديمقراطية إليها. راجع: عزيز الدفاعي،السوق الأوروبية المشتركة،دار الشؤون الثقافية العامة،بغداد،١٩٩٠،ص٤٩.

٢ – د.محمد مصطفى كمال و د.فؤاد نهرا،المرجع السابق،ص٢٧–٢٨.

٣ – د.حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي،المرجع السابق،ص١٥٥.

الفرع الثالث: التوسع الشامل (نحو توحيد القارة)

بانهيار المعسكر الاشتراكي، أصبحت العملية التكاملية الأوروبية التي نمت وترعرعت على مدى نصف قرن كظاهرة في أوروبا الغربية، محط أنظار جميع دول أوروبا الشرقية التي كانت تحت قبضة الاتحاد السوفيتي، وتحول ذلك في النهاية إلى حركة وحدوية شاملة ومحط أنظار جميع الدول الأوروبية، شرقا وغربا، شمالا وجنوبا، حتى وجد الاتحاد الأوروبي ذاته على مفترق طرق، وتعين عليه أن يفكر جديا في حدود أوروبا الموحدة بعد أن سقطت كل الحواجز والجدران وأصبح أفق التوسع والامتداد مفتوحاً على مصراعيه(١).

وتجاوب قرار الاتحاد الأوروبي مع حركة التوسع من جديد، لاسيما بعد أن نصت معاهدة ماستريخت على جواز انضمام أي دولة أوروبية إلى الاتحاد الأوروبي. وبدأت طلبات الانضمام إلى الاتحاد تتدفق دون انقطاع على المفوضية الأوروبية(٢):طلب **تركيا** في عام ١٩٨٧ ، **والنمسا** في عام ١٩٨٩ ، **وقبرص** في عام ١٩٩٠، **والنرويج والسويد** في عام ١٩٩١، **وفنلندا** في عام ١٩٩٢، و**هنغاريا** و**بولندا** في عام ١٩٩٤، و**رومانيا ولاتفيا وسلوفاكيا واستونيا ولتوانيا وبلغاريا** في عام ١٩٩٥، و**جمهورية التشيك وسلوفينيا ومالطا** في عام ١٩٩٦.

وقد وضع المجلس الأوروبي، في قمة كوبنهاجن في عام ١٩٩٣ ، مجموعة من الشروط السياسية والاقتصادية التي أطلق عليها (معايير كوبنهاجن) لضم الدول المطالبة بالعضوية. وهي تتضمن(٣):

١- إقامة مؤسسات نظام ديمقراطي مستقر، يحترم حقوق الإنسان وسيادة القانون ورعاية حقوق الأقليات.
٢- إقامة اقتصاد سوق فعال، والقدرة على التعامل مع الضغوط التنافسية وقوى السوق داخل الاتحاد الأوروبي.
٣- القدرة على الوفاء بالتزامات العضوية وتطبيق المعايير والسياسات التي يتشكل منها قانون الاتحاد الأوروبي، والعمل على تحقيق أهدافه السياسية والاقتصادية والنقدية.

فبعد مفاوضات ثنائية مع المفوضية الأوروبية، ركزت في الأساس على مسائل تقنية، وافق الاتحاد الأوروبي على الانضمام الفوري لكل من النمسا والنرويج والسويد وفنلندا، معتبراً أن أوضاعها

---

١ - د.حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي،المرجع السابق،ص١٥٥.

٢ - د.عبد العظيم الجنزوري،الاتحاد الأوروبي،المرجع السابق،ص٢٥.

٣ - د.محمد محمود الإمام،تجارب التكامل العالمية ومغزاها للتكامل العربي،مركز دراسات الوحدة العربية،بيروت،٢٠٠٤،ص٥٣٤.

الاقتصادية والاجتماعية والسياسية تسمح لها بذلك. وأصبحت أعضاء في الاتحاد اعتبارا من أول كانون الثاني ١٩٩٥، إلا أن عدم التصديق على المعاهدة من قبل الشعب النرويجي حال، مرة أخرى، دون انضمامها. وعليه أصبح عدد الأعضاء في الاتحاد خمس عشرة دولة[١].

غير أن الخطوة الأكثر الأهمية التي تمثل نقطة تحول في تطور الاتحاد الأوروبي نحو تحقيق فاعل في السياسة العالمية، جاءت بعد اتخاذ قرار توسع الاتحاد الأوروبي ليشمل دول أوروبا الشرقية التي كانت ضمن المعسكر الاشتراكي لأكثر من أربعة عقود[٢].

وكان سبب إلحاح دول الكتلة الاشتراكية السابقة على الانضمام إلى العملية التكاملية الأوروبية، يرجع إلى أن تلك الدول كانت بحاجة إلى عون ودعم الدول الغربية، وخاصة الأوروبية منها، في عملية انتقالها من النظم الاقتصادية الاشتراكية إلى نظام اقتصاد السوق الذي كان يتوافق مع تطلعات شعوب هذه البلدان التي كانت ترغب أن تعيش في مستويات المعيشة التي يعيشها مواطنو دول أوربا الغربية، نظرا لطول حرمانهم من عنصري الحرية والترف اللذين كانا متوافرين في الغرب[٣].

وبالنسبة إلى دول أوروبا الغربية فقد كانت هناك مجموعة أمور تبرر قرار الاتحاد بقبول تلك الدول، من أهمها:

١- إن انتهاء الحرب الباردة قد تمخّض عن تغيرات كثيرة في أوروبا، فالحرب الشاملة فيها لم تعد أمرا محتملا، فقد زال الصراع بين الاشتراكية والرأسمالية، واختفت مناطق النفوذ المتفق عليها، وأصبح التغيير واردا، والتدخل الغربي في منطقة النفوذ السوفيتي مقبولا بل مرغوبا فيه، الأمر الذي أدى إلى ظهور حاجة ماسة لتطوير سياسة أوروبية غربية جديدة تجاه أوروبا الشرقية، تحل محل السياسة السابقة التي كانت تقوم على الدفاع وسياسة إدارة التغيير باعتباره الهدف الأكثر أهمية[٤].
٢- إن توسع الاتحاد الأوروبي نحو أوروبا الوسطى والشرقية كان نتيجة منطقية وحتمية لنهاية الحرب الباردة، على الرغم من أن انضمام كل دولة جديدة كان يضعف من قوة التماسك السياسي للاتحاد الأوروبي، على الأقل لفترة معينة. إلا أنه كان ضروريا لمنع

---

١ – د.عبد العظيم الجنزوري،الاتحاد الأوروبي،المرجع السابق،ص٢٥.

٢ – د.عماد جاد وآخرون،الاتحاد الأوروبي والشرق الأوسط: الواقع واحتمالات المستقبل، مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية بالأهرام،٢٠٠١،ص٨١.

٣ – المرجع ذاته،ص ١٤ وما بعدها.

٤ – د.عماد جاد وآخرون،الاتحاد الأوروبي من التعاون الاقتصادي إلى السياسة الخارجية والأمنية المشتركة،مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية،القاهرة،٢٠٠١،ص ١٢١.

ظهور حالة من عدم الاستقرار في أوروبا[1]، كان من المقدر أن تظهر نتيجة لثلاثة أنواع من التهديدات، هي: **أولا**، صعود الأفكار القومية المتطرفة وما يرتبط بها من صراعات قومية، **وثانيا**، مخاطر انتشار أسلحة الدمار الشامل، **وثالثا**، والتهديدات الأمنية الناعمة Soft Security التي تشمل التهديدات الأمنية الناتجة من التطورات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، مثل الهجرة وتدهور البيئة وعدم الاستقرار السياسي. ولهذا أصبح على الدول الأوروبية الغربية أن تهتم ببناء نظم سياسية ديمقراطية في الدول الشيوعية السابقة تضمن حقوق الجماعات الإثنية المختلفة بما يضمن التعايش السلمي بينها. كما أصبح على الدول الأوروبية أن تهتم بالأداء الاقتصادي في الدول المجاورة تجنبا للمخاطر الناتجة من التجاور بين الفقراء والأغنياء[2].

٣- إن انضمام تلك الدول إلى الاتحاد الأوروبي لا يؤمن الحماية لألمانيا وأوروبا الغربية ضد الاضطرابات القائمة في أوروبا الوسطى والشرقية فحسب، بل كان يوجد منطقة عازلة تقي ألمانيا، ومعها أوروبا الغربية، من تقلبات القوة الأمريكية أيضا[3].

٤- إن بلدان أوروبا الوسطى والشرقية وجدت فرصة لتوسيع الفضاء الأوروبي الموحد ليشمل أغلب المجال الجغرافي والسكاني للقارة الأوروبية، وبذلك تدشن أضخم تكتل اقتصادي عرفه العالم في تاريخه. ومن أجل تحول تلك البلدان نحو اقتصاد السوق ونظم الحكم الديمقراطي، أصبح دمج هذه البلدان في أوروبا موضوعا مفروغا منه[4].

---

١ – زبجينو بريجنسكي،الاختيار،ترجمة عمر الأيوبي،دار الكتاب العربي،بيروت،٢٠٠٤،ص١١٣.

٢ – د.عماد جاد وآخرون،الاتحاد الأوروبي من التعاون الاقتصادي إلى السياسة الخارجية والأمنية المشتركة،المرجع السابق،ص ١٢١وما بعدها.

٣ –زكي العايدي وآخرون، المرجع السابق،ص٦٩.

٤ – د.عماد جاد وآخرون، الاتحاد الأوروبي والشرق الأوسط: الواقع واحتمالات المستقبل، المرجع السابق،ص١٤ وما بعدها. ولابد من الإشارة إلى أن القرار النهائي للاتحاد الأوروبي كان التوسع لضم دول أوروبا الشرقية، ولكن الدول الكبرى الأعضاء اختلفت في مواقفها إزاء فكرة التوسع نحو الشرق، فقد تركزت السياسة الخارجية الألمانية على فكرة أوروبا الكبرى، الممتدة من الأورال شرقا إلى المحيط الأطلسي غربا، مما دفعها إلى إقناع شركائها الأوروبيين بالالتزام بمبدأ التوسع شرقا وزيادة حجم التبادل التجاري والاقتصادي مع دول شرق أوروبا، في حين رأت فرنسا منذ البداية أن توسع الاتحاد الأوروبي سوف يؤدي إلى تعزيز المكانة الإستراتيجية لألمانيا في بناء الأمن الأوروبي على حساب مكانة فرنسا، لاسيما في بولندا ورومانيا وجمهورية التشيك. ولذلك طرحت فرنسا مشروعا يتم من خلاله إنشاء سوق داخلية تتجاوز صلاحيات السيادة المطلقة، والتوجه نحو الجنوب والانطلاق في مشروع الشراكة الأوروبية–المتوسطية، بدلا من التوجه نحو الشرق. أما بريطانيا فكانت حريصة جدا على سيادتها، ولذلك طرحت اندماج الجماعة الأوروبية داخل النظام الرأسمالي العالمي الأكبر والارتباط القوي بالولايات المتحدة

٥- إن حلم الوحدة الأوروبية لم يكن مقتصراً على أوروبا الغربية منذ البداية، فطموح الوحدويين الأوروبيين كان يشمل كل الدول الأوروبية، شرقا وغربا، شمالا وجنوبا. ولذلك فانه بعد انتهاء الحرب الباردة وتفكك الاتحاد السوفيتي والكتلة الشرقية، طفا على السطح مجددا الحلم الذي طالما دغدغ مشاعر الآباء المؤسسين لأوروبا، وهو أن تلعب (أوروبا العظمى) دورا رائدا في النظام الدولي، وتحتل المكانة التي كان يحتلها الاتحاد السوفيتي، كقوة فاعلة على الساحة الدولية. ولهذا كان على الأوروبيين التوجه نحو توسيع الاتحاد الأوروبي والتطلع إلى تحقيق سياسة خارجية وأمنية أوروبية موحدة[١].

وبدأ الاتحاد الأوروبي بدراسة طلبات الانضمام المتراكمة أمامه بشكل جدي في كانون الأول ١٩٩٧، وذلك عندما اتخذت قمة لوكسمبورج قرارا في البدء بعملية توسيع الاتحاد الأوروبي، وبدء المفاوضات السابقة حول العضوية مع اثنتي عشرة دولة من الدول التي قدمت طلبات الانضمام. ولم تكن تركيا قد قبلت بعدُ كدولة مرشحة لعضوية الاتحاد الأوروبي. وأبدت القمة استعدادها لمعاونة الدول الراغبة في عضوية الاتحاد الأوروبي على استيعاب هذه المكتسبات داخل نظمها الوطنية[٢].

وأعطيت ميزة خاصة لست من الدول المرشحة (بولندا، وهنغاريا، وجمهورية التشيك، و استونيا، وسلوفينيا، وقبرص) بالتفاوض معها في إطار أكثر سرعة عرف بـ(**المسار السريع Fast Track**) باعتبار هذه الدول الأكثر تأهلا لعضوية الاتحاد من بين الدول المرشحة، وقرر المجلس الأوروبي في مؤتمر هلسنكي، في ١٠-١١ كانون الأول ١٩٩٩، بدء مفاوضات الالتحاق الفعلية كذلك مع الدول الست الأخرى (بلغاريا، وليتوانيا، ولاتفيا، ورومانيا، وسلوفينيا، ومالطا).

انضمت عشر دول جديدة (بولندا، و هنغاريا، وجمهورية التشيك، وسلوفاكيا، وسلوفينيا، ولاتفيا، وليتوانيا، واستونيا، وقبرص، ومالطا) إلى الاتحاد الأوروبي رسميا في أول أيار ٢٠٠٤. أما رومانيا وبلغاريا، فقد تم تأجيل انضمامهما، بسبب عدم تمكنهما من استيفاء الشروط الفنية للعضوية، إلى أول كانون الثاني ٢٠٠٧، وبذلك أصبح عدد الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي ٢٧ في عام ٢٠٠٧، مؤسسا بذلك أكبر تجمع تكاملي في العالم.

وماذا كان مصير طلب تركيا للانضمام إلى الاتحاد؟ في الحقيقة تقدمت تركيا بطلب العضوية إلى الجماعة الاقتصادية الأوروبية لأول مرة في عام ١٩٥٩. واتسمت الدبلوماسية التركية بالنشاط

الأمريكية. للإطلاع على المزيد من هذه المعلومات راجع: د.ناظم عبد الواحد الجاسور، الوحدة الأوروبية والوحدة العربية،دار المجدلاوي للنشر، عمان، ٢٠٠١، ص٥٦ وما بعدها.

١ - د.سعيد اللاوندي،أمريكا - أوروبا: سايكس بيكو جديد في الشرق الأوسط،ط١،دار نهضة مصر للطباعة والنشر، القاهرة،٢٠٠٦،ص٥.

٢ - د.حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي،المرجع السابق،ص١٥٦.

والحيوية من أجل الدخول في الجماعة منذ تأسيس السوق الأوروبية المشتركة. واستطاعت تركيا التوقيع على اتفاقية أنقرة في ١٢ كانون الأول ١٩٦٣. وأصبحت تركيا بموجبها عضوا **منتسبا** في الجماعة التي حددت ثلاث مراحل لتصبح تركيا مرشحا للعضوية الكاملة في السوق، وهي: المرحلة التحضيرية، والمرحلة الانتقالية، والمرحلة النهائية. وكان من المؤمل أن تنتهي هذه المراحل في عام ١٩٨٠، أو كحد أقصى في عام ١٩٩٥، إلا أنه بسبب عدد من العوامل الاقتصادية والسياسية (منها احتلال تركيا للشطر التركي من قبرص)، تدهورت العلاقات بين تركيا والسوق الأوروبية المشتركة في بداية الثمانينيات وأدى هذا إلى عدم قبول تركيا كعضو في الجماعة(١). ومع ذلك عادت تركيا وقدمت طلباً ثانياً للانضمام في عام ١٩٨٧ إلى الجماعة الاقتصادية الأوروبية، ولكن غالبية تقارير المفوضية الأوروبية، منذ عام ١٩٨٩ وحتى قمة نيس عام٢٠٠٠، كانت سلبية لدوافع ثقافية و اقتصادية وسياسية(٢). وبقي الأمر كذلك إلى أن تم تحديد مجموعة من الشروط الرئيسية لانضمام تركيا إلى الاتحاد في مؤتمر هلسنكي، وهي تتلخص في الأمور التالية(٣):

١- التزام معايير كوبنهاجن حول الديمقراطية والحريات وحقوق الإنسان والأقليات (خاصة الكردية). وقد قبلت تركيا بهذا الشرط.

٢- تسوية جميع الخلافات بين تركيا واليونان في بحر إيجة. وفي حال تعذر ذلك يرفع الخلاف إلى محكمة العدل الدولية في لاهاي.

٣- حل جميع المشاكل الداخلية التركية.

والجدير بالذكر أن وزراء خارجية الاتحاد الأوروبي اتفقوا في اجتماع لوكسمبورج، في ١٢ حزيران ٢٠٠٦، على بدء محادثات انضمام تركيا للاتحاد بعد أن غيرت قبرص من موقفها الرافض لعضوية تركيا في اللحظة الأخيرة. وبدأت المفاوضات في شهر تشرين الأول من العام ذاته(٤)، وذلك نتيجة لجهود كبيرة اضطلعت بها بريطانيا لإقناع الدول الأعضاء المعارضة (وفي مقدمتها فرنسا وألمانيا إيطاليا) بمنح تركيا العضوية الكاملة في الاتحاد. واقترحت النمسا الاكتفاء بمنح أنقرة شراكة مميزة بدلا

---

١ - للإطلاع على المزيد حول علاقة تركيا بالسوق الأوروبية المشتركة خلال فترة السبعينات والثمانينات راجع: د.أحمد نوري النعيمي، تركيا وحلف شمال الأطلسي،الدار الوطنية للتوزيع والإعلان،بغداد،١٩٨١،ص١٩٤ وما بعدها.

٢ - د.عمر الشوبكي،المرجع السابق،ص٩٣.

٣ - صدام مرير الجميلي، الاتحاد الأوروبي ودوره في النظام العالمي الجديد، دار المنهل اللبناني،بيروت،٢٠٠٩،ص٨١.

٤ - راجع: تقرير إخباري تحت عنوان (الاتحاد الأوروبي يوافق على بدء محادثات انضمام تركيا)، المتاح على موقع وكالة أنباء البحرين على شبكة الانترنت على العنوان التالي: www.bna.bh بتاريخ ٢٠٠٦/٦/١٢.

من العضوية الكاملة[1]. ويمكن تلخيص أهم التحديات التي تواجه انضمام تركيا إلى الإتحاد الأوروبي في النقاط التالية:

١- التحديات المتعلقة بالأوروبيين أنفسهم. ويمكن تلخيصها في الأمور الآتية[2]:

أ- **هواجس ثقافية ورواسب حضارية:** فجذور الحضارة الأوروبية تمتد إلى الإرث الروماني المسيحي، ومن الصعب قبول التزاوج مع تركيا ذات السبعين مليون مسلم. والأوروبيون يخشون من أن يعزز انضمام تركيا إلى الاتحاد وجود ما يقرب من ٢٥ مليون مسلم آخر يعيشون في دول أوروبا حاليا.

ب- **الأعباء الاقتصادية:** فالأوروبيون ما زالوا غير مستعدين لتحمل تكاليف انضمام ٧٠ مليون تركي، مثقلين بأعباء ومشاكل اقتصادية عديدة، إلى اتحادهم. ويتوقع البعض أن فتح الاتحاد أبوابه أمام تركيا من شأنه أن يضاعف معدلات الهجرة الشرعية وغير الشرعية إلى دول الاتحاد، أي يشجع عدداً كبيراً من الأتراك على الهجرة إلى بعض دول الاتحاد، مثل ألمانيا وفرنسا والمملكة المتحدة وغيرها، للبحث عن فرص عمل فيها. ونظرًا لأن العمالة التركية تعتبر من العمالة الرخيصة فسوف يساعد هذا على تدني الأجور في تلك الدول وزيادة معدلات البطالة. وهذا بالإضافة إلى توقع انتشار السلع التركية الرخيصة في دول الاتحاد، مما سوف يؤثر في الصناعة المحلية في هذه الدول، فضلا عن تأثيره في مستوى الجودة. ثم إن الاتحاد سوف يسهم في نفقات إعادة تأهيل تركيا اقتصاديا من أجل الارتقاء باقتصادها إلى مستوى نظرائه في الدول الأعضاء.

ج- **المخاوف الإستراتيجية:** فدول الاتحاد، لاسيما ألمانيا وفرنسا، تتوجّب من أن تكون حكومة أنقرة بمثابة حصان طروادة داخل أوروبا لصالح أمريكا، بغية الحؤول دون تحولها إلى قوة عظمى عالمية موحدة تشكل خطراً على هيمنة القطب الأمريكي الأوحد في عالم ما بعد الحرب الباردة، وذلك عبر آليات عدة، مثل تعطيل النمو الاقتصادي الأوروبي من خلال برامج وخطط استيعاب وتأهيل تركيا. وبالإضافة إلى ذلك فمن شأن انضمام تركيا امتداد حدود الاتحاد الأوروبي إلى عمق منطقة الشرق الأوسط الحافلة بالمشاكل والأزمات

---

١ - تعهدت بريطانيا للدول المعارضة لانضمام تركيا إلى الإتحاد: أ) بأن المفاوضات لا تعني إن انضمام تركيا للاتحاد مسألة حتمية. ب) بأنه يمكن إطالة أمد المفاوضات مع تركيا إلى أقصى مدى ممكن. ج) بالتحقق من مدى امتثال تركيا لمعايير كوبنهاجن الخاصة بشروط العضوية على كل الأصعدة. د) بأنه يجوز لدول الاتحاد تجميد المفاوضات مع تركيا في حالة ما إذا ثبت خروج تركيا عن أي منها.

راجع دراسة: بشير عبد الفتاح، تركيا خطوة جديدة نحو الاتحاد الأوروبي، في مجلة السياسة الدولية، العدد ١٦٣ لسنة ٢٠٠٦، ص١٩٠-١٩١.

٢ - المرجع ذاته، والصفحة ذاتها.

المعقدة والمزمنة، على نحو قد ينهك قوى الاتحاد، ويستحوذ على حيز كبير من نشاط سياسته الخارجية. وقد تنتاب الأوروبيين كذلك مخاوف من أن يفضي انضمام ٧٠ مليون تركي مسلم إلى الاتحاد، إلى زيادة هذا العدد حتى يصبح ١٠٠ مليون عام ٢٠٢٠، وبالتالي حصول تركيا على تمثيل أكبر داخل البرلمان الأوروبي، وهو الأمر الذي من شأنه أن يؤثر في قرارات ومواقف الاتحاد الداخلية والخارجية، في التأثير في على بلورة إجماع الأوروبيين في الشؤون الخارجية. وبذلك تتبدد تطلعات الأوروبيين إلى التحدث بصوت واحد في المحافل الدولية، تتضاءل فرص تحول الاتحاد إلى قوة عظمى.

٢- التحديات المتعلقة بالوضع الداخلي التركي. ويمكن تلخيصها في الأمور الآتية[١]:

أ- **البناء المؤسسي للجيش وسيطرته على القرار السياسي في تركيا:** فهيئة الأركان في الجيش التركي بقيت، حتى الفترة الأخيرة، الركن الأساسي في عملية صنع القرار التركي. ولكن مع تسلم حزب العدالة والتنمية السلطة، أبعد الجيش إلى حد كبير عن السياسة بشكل تدريجي وهادئ.

ب-**الديمقراطية وحقوق الإنسان ومشكلة الأقليات:** فتركيا في هذه المسائل، تتقدم على بقية الدول المجاورة. وهي مسؤولة عن حصول انتهاكات لحقوق الإنسان وذلك من خلال عمليات الاعتقال والتعذيب ضد الكرد والسجناء، وإبقاء حالة الطوارئ في المناطق الكردية، وحظر الأحزاب ومراقبة كل النشاطات الدينية والفكرية والعرقية[٢].

إن مسألة انضمام تركيا إلى الاتحاد الأوروبي مازالت مثار جدل واسع بين الأوروبيين .ولم يحسم الموضوع بعد. وكل الاحتمالات واردة، بدليل أنه، بعد كل المفاوضات التي دارت خلال العقود الماضية حول انضمام تركيا للاتحاد الأوروبي، صرح وزير خارجية ألمانيا، قبل زيارته الأولى لتركيا في ٧ كانون الثاني ٢٠١٠، أنه لا يرى ضرورة حتمية لانضمام تركيا إلى الاتحاد الأوربي. وحث أثناء زيارته أنقرة على إجراء المزيد من الإصلاحات من أجل الحصول على العضوية الكاملة في الاتحاد الأوروبي، كما طالب بحل المسألة القبرصية[٣].

***

---

١ - صدام مرير الجميلي، المرجع السابق،ص٨٣-٨٤.

٢ - للإطلاع على تأثير القضية الكردية في عضوية تركيا في الاتحاد الأوروبي راجع: هنري باركي وآخرون،القضية الكردية في تركيا،ترجمة هفال، مؤسسة موكرياني للبحوث والنشر ،أربيل،٢٠٠٧،ص١٥٥وما بعدها.

٣ - راجع التقرير الإخباري تحت عنوان (وزير الخارجية الألماني يحث تركيا على مزيد من الإصلاحات)، المتاح على شبكة الانترنت، على العنوان التالي:http://www.dw-world.de/dw/article/٠,,٥٠٩٦٧٣٥,٠٠.html

لقد وصلت الوحدة الأوروبية إلى مراحل متطورة، ففي حين بدأت مسيرة الوحدة الأوروبية، في منتصف القرن العشرين، بست دول أوروبا الغربية، فإنها تضم في الوقت الحاضر ٢٧ دولة أوروبية، أي معظم الدول الأوروبية. وهذا يؤكد أن عملية الاندماج والوحدة الأوروبية، برغم كل المعوقات التي اعترضت طريقها، ورغم التغييرات الكبيرة التي شاهدتها الساحة الداخلية للدول والأوروبية إقليمياً وعالمياً، إلا أنها استمرت وتوسعت لتجمع أغلبية الدول الأوروبية تحت سقفها، وذلك اعتمادا على التراث الأوروبي المشترك من جهة، ووضع إستراتيجية عملية ناجعة للعملية الوحدوية، وإيجاد حلول عملية لمشاكلها، بالإضافة إلى بناء مجموعة من المؤسسات الاتحادية تناسب طبيعة العملية وأهدافها. وسنطرق إلى ذلك بالتفصيل فيما بعد.

لكن السؤال الذي يبرز هنا هو: إلى أين يمتد الاتحاد الأوروبي؟ أي ما هي حدوده الجغرافية؟

يعتبر هذا السؤال منطقيا في ضوء المفاوضات التي تدور حول انضمام تركيا للاتحاد وبقاء الدول الأوروبية مثل سويسرا والنرويج وأوكرانيا ودول البلقان خارج الاتحاد. وأول من فجر النقاش حول حدود أوروبا هو فاليري جيسكار ديستان (الرئيس الفرنسي الأسبق) أثناء صياغة مسودة الدستور الأوروبي في بداية هذا القرن، عندما أثار القضية التركية واعتبر أن "تركيا بلد قريب من أوروبا.. لكن ليس بلداً أوروبيا"، وأن ترشيحها فرض من قبل المناهضين لأوروبا مثل بريطانيا التي لا ترى في الاتحاد إلا منطقة كبرى للتبادل الحر الاقتصادي. وفي رأيه أن فتح الباب لتركيا يعني فتحه لمرشحين من خارج أوروبا، وهذا يعني "نهاية أوروبا". وكل ذلك جعل المفوضية الأوروبية تفكر في حدود أوروبا، فقد اعترف رئيسها (رومانو برودي) بأنه يجب "الشروع في نقاش حقيقي حول حدود أوروبا وعلاقاتنا مع جيراننا المقبلين، ويجب أن نرفض فرض الحدود علينا من الخارج" (في إشارة للضغوط الأميركية بخصوص انضمام تركيا).

وعلى أي حال فانه يتعين على الأوروبيين التفكير مليا في رسم حدود الاتحاد بوضوح، لأن تمسكهم بتعريف "أيديولوجي" من خلال المعايير السياسية (الواردة في معايير كوبنهاجن) والقائلة بوجود مؤسسات مستقرة تضمن الديمقراطية وسيادة القانون واحترام حقوق الإنسان واحترام وحماية الأقليات، دون أي معيار جغرافي يعني أنه من حق أي بلد يستوفي هذه الشروط أن يطلب الانضمام للاتحاد الأوروبي، سواء أكان داخل القارة الأوروبية أم خارجها[١].

***

---

١ – عبد النور بن عنتر، مغزى وأهداف توسيع الاتحاد الأوروبي، المتوفرة على شبكة الإنترنيت على موقع المعرفة على العنوان التالي:

http://www.aljazeera.net/NR/exeres/BB٩٦٨٦٨F-٢٨A٩-٤٤٣٨-٨C٨١-٢٠٧E٣٣٦٧٤٨٩.htm#L٦

المبحث الثاني: سياسات الاتحاد الأوروبي

بدأ التكامل الأوروبي بالمجالات الاقتصادية، مثل مجال الفحم والصلب والزراعة والتجارة. وتوسع بشكل كبير من خلال المعاهدات المتتالية ومع الاهتمام بالمجالات الاجتماعية والثقافية. وتطلب الأمر أكثر من أربعين سنة قبل أن تتجرأ الدول الأعضاء على التفكير في الولوج إلى المجالات السياسية والخارجية والأمنية والشؤون الداخلية بشكل واسع وذلك مع معاهدة ماستريخت عام ١٩٩٢.

ووزعت معاهدة لشبونة الاختصاصات التي يقوم الاتحاد الأوروبي بإدارتها على ثلاث مجموعات، أو مناطق اختصاص، وذلك على الشكل الآتي[١]:

١- **منطقة الاختصاصات الحصرية** : يمارس الاتحاد الأوروبي اختصاصاته فيها حصريا. وله أن يبرم الاتفاقيات الدولية بشأنها، أي ليس للدول الأعضاء حق التدخل فيها أو ممارسة التشريع وإصدار القرارات الفردية بشأنها، وتشمل سياسة الاتحاد الجمركي، والسياسة النقدية لدول منطقة اليورو، وسياسة المنافسة، وسياسة حماية الثروات البحرية، وسياسة التجارة الخارجية المشتركة.

٢- **منطقة الاختصاصات المشتركة:** وهي المجالات التي يمارس الاتحاد اختصاصاته فيها بالاشتراك مع الدول الأعضاء فيه، أي لكل من الاتحاد والدول الأعضاء حق ممارسة التشريع وتبني القرارات الملزمة بشأنها. ولكن الدول الأعضاء تمارس اختصاصاتها في هذه المجالات إلى الحد الذي يتوقف الاتحاد الأوروبي عن ممارسة اختصاصه، أو إذا قرر التوقف عن ممارسته. ويشمل ذلك سياسة السوق الداخلية، والسياسة الاجتماعية (الأوضاع المحددة في معاهدة لشبونة)، وسياسة التماسك الإقليمي والاجتماعي والاقتصادي، وسياسة الزراعة والثروة السمكية، والبيئة، وحماية المستهلك، والنقل، والشبكات عبر الأوروبية، والطاقة، ومجال الحرية والأمن والعدالة، والسلامة العامة في مجال الصحة العامة، ومجال البحث والتطور التكنولوجي والفضاء، ومجال التعاون الإنمائي والمساعدات الإنسانية.

٣- **منطقة الدعم والتنسيق أو العمل المكمل:** في بعض المجالات، يتمتع الاتحاد باختصاص اتخاذ الإجراءات وتنفيذ الأعمال بهدف الدعم والتنسيق أو استكمال أعمال الدول الأعضاء، دون أن يلغي ذلك كفاءة هذه الدول في هذه المجالات، وهي: حماية وتحسين الصحة

---

١ - The Lisbon Treaty :١٠ easy-to-read fact sheets, Foundation Robert Schuman,٢٠٠٩,pp.١٣-١٤.

Online Paper: www.robert-schuman.eu

الإنسـانية، والصـناعة، والثقافـة، والسـياحة، والتعلـيم والتـدريب المهنـي والرياضـة، والحمايـة المدنية، والتعاون الإداري .

وفي هذا المبحث سوف نتطرق، ولو بإيجاز إلى بعض هذه السياسات، فهذا سوف يساعدنا على فهم البرلمان الأوروبي ودوره في التكامل الأوروبي، وذلك من خلال المطالب التالية:

المطلب الأول: السياسات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والعلمية.

المطلب الثاني: السياسة الخارجية والأمنية المشتركة

المطلب الثالث: الحرية والأمن والعدالة

***

المطلب الأول: السياسات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والعلمية

تهدف هذه السياسات، بشكل عام، بتعزيز النمو والازدهار الاقتصادي، مثل السوق الموحدة، والعملة الموحدة، وسياسة النقل، وسياسة المنافسة، التي تهتم بتعزيز الكفاءة الاقتصادية، وبناء الأسواق وتشجيع التحرر الاقتصادي. وتتم إدارتها إلى حد كبير من قبل الاتحاد الأوروبي في بروكسل. وهناك سياسات صممت أساسا لتخفيف تأثير السوق، مثل سياسة البيئة، والسياسة الاجتماعية، وسياسة الأقاليم، والسياسة الزراعية، التي تتم إدارتها بشكل مشترك، ووفقا لآليات معينة، من قبل الاتحاد الأوروبي وحكومات الدول الأعضاء. وتلعب المفوضية الأوروبية دورا رئيسيا فيها[١]. وسوف نتطرق، في الفروع الآتية، إلى أهم تلك السياسات:

***

الفرع الأول: السياسات الاقتصادية

وهذه السياسات هي: السوق المشتركة، والسياسة النقدية، وسياسة المنافسة، وسياسة النقل، والسياسة الزراعية، وسياسة الصيد البحري، والسياسة الصناعية، وسياسة الطاقة، والسياسة التجارية، والسياسة الضريبية. وسنشرح ذلك بشيء من التفصيل.

---

١ - Duncan Watts, The European Union, Edinburgh University Press, Edinburgh, ٢٠٠٨, p.٢٠٤.

أولا) السوق المشتركة أو الموحدة

حددت معاهدة روما، بوضوح، أن هدف إقامة السوق المشتركة بين الدول الأعضاء في الجماعة هو تحقيق التكامل الاقتصادي ومن ثم التكامل السياسي[1]. وحددت كذلك مرحلة انتقالية تستغرق مابين ١٢و١٥ سنة يجري التركيز فيها على متطلبات إقامة **الاتحاد الجمركي**[2]، وذلك من خلال إلغاء جميع القيود الجمركية وغير الجمركية المفروضة على التجارة البينية (بين الدول الأعضاء) مع تبني تعريفة جمركية مشتركة تجاه الدول الأخرى خارج الجماعة[3].

ورغم إن الجماعة قد حققت الاتحاد الجمركي في حزيران ١٩٦٨، فإنها لم تستطع أن تحقق السوق المشتركة في السبعينات. ويرجع ذلك إلى أن تحقيقه كان يتطلب إزالة مجموعة من القيود الفنية وغير الجمركية إلى جانب إزالة القيود الجمركية والكمية. واستمر هذا الحال حتى الثمانينات، عندما قامت المفوضية الأوروبية في آذار ١٩٨٥ بإعداد مشروع عن السبل الكفيلة بتحقيق **السوق المشتركة** في الجماعة بحلول نهاية عام ١٩٩٢، وكان قد تم تبنّي ذلك بموجب معاهدة القانون الأوروبي الموحد في عام ١٩٨٦ التي ركّزت على إزالة جميع العوائق الفنية التي تعرقل حركة السلع والبضائع، عن طريق توحيد التشريعات الوطنية للدول الأعضاء[4].

وفي مجال حرية حركة العمالة داخل الجماعة، التي تعد جزءا من متطلبات السوق المشتركة، فقد أصدر المجلس الوزاري، في عام ١٩٦٨، قرارا يحق بموجبه للعمال من أي دولة عضو في أن يتقدموا لأي وظيفة شاغرة في أي دولة أخرى من دول الجماعة، مع منع التمييز بين العمال على أساس الجنسية في الأجور والمعاملة[5]. وتم توسيع هذا الحق ليشمل المشتغلين في المهن الأخرى من غير العمال، وبعد ذلك أصبح لكل مواطن أوروبي الحق في التنقل والعمل في جميع الدول الأعضاء منذ عام ١٩٩٤[6].

وفي مجال حرية حركة رؤوس الأموال، طالبت المادة ٦٧ من معاهدة الجماعة الاقتصادية الأوروبية، الدول الأعضاء بإلغاء كل القيود البينية على انتقال رؤوس الأموال، مع منع أي تمييز

---

١ – راجع دراسة محمود عبدالمنعم مرتضى وآخرون،التحرك الدولي للسوق الأوروبية المشتركة، في مجلة السياسة الدولية،العدد٢٦، تشرين الأول ١٩٧١،ص٦٥.

٢ – د.محمد محمود الإمام، تطور الأطر المؤسسية للاتحاد الأوروبي،المرجع السابق،ص١٣٩.

٣ – سندس عباس حسن،المرجع السابق،ص٥٨.

٤ – د.خالد سعد زغلول حلمي،المرجع السابق،ص٦٥–٦٦.

٥ – د.محمد مصطفى كمال و د.فؤاد نهرا،المرجع السابق،ص٣٠.

٦ – د.حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي،المرجع السابق،ص٢٧٤.

مبني على جنسية أو محل إقامة الأفراد أو مكان استثمار رأس المال بين الدول الأعضاء[١]. وبحلول عام ١٩٩٢ تمكنت الجماعة من تحرير حركة رؤوس الأموال البينية وأصبح بمقدور أي شخص من مواطني الدول الأعضاء أن يفتح حسابا بنكيا في أي دولة من دول الأعضاء، أو يقوم بتحويل أي كمية من النقد[٢].

ورغم أن السوق الموحدة لم تكتمل كليا بعد، فليس هناك شك في إن المشروع نجح بشكل كبير ومستمر في التقدم، على الأقل إذا استعملنا مؤشر استعداد الدول الأعضاء لمواصلة الالتزام ببنوده بشكل عام والمضي قدما في إنجاز الجزء الذي لم يتم إنجازه حتى الآن[٣].

ثانيا) السياسة النقدية والعملة الموحدة

يعتبر إصدار اليورو كعملة أوروبية موحدة للتداول في مطلع العام ٢٠٠٢ المرحلة الأخيرة لحركة الاندماج النقدي الأوروبي. والجدير بالذكر أن معاهدة باريس لعام ١٩٥١، أو معاهدة روما لعام ١٩٥٧، لم تهتم بإنشاء اتحاد نقدي بين الدول الأعضاء. إنها اكتفت بالدعوة إلى إنشاء لجنة نقدية ذات صفة استشارية بحتة[٤]. غير أن ألمانيا تقدمت في عام ١٩٦٩، باقتراح لإنشاء اتحاد نقدي أوروبي. وتم تشكيل لجنة متخصصة لوضع خطة تعمل على تحقيق الوحدة النقدية بشكل تدريجي. لكن لم تستجب الدول الأعضاء في الجماعة لتنفيذها، غير أن انهيار نظام (بريتون وودز) في عام ١٩٧١ أظهر الحاجة إلى إصدار وحدة نقدية أوروبية مستقلة[٥]. ولهذا قامت الدول الأعضاء في الجماعة بمحاولات عديدة لتحقيق الاستقرار النقدي بينها، فأقامت **نظام الثعبان النقدي Snake Monetary System** في عام ١٩٧٣[٦]. إلا أن هذا الاستقرار لم يستمر طويلاً، فقد تم إيجاد

---

١ – د.عبدالعظيم الجنزوري،الاتحاد الأوروبي،المرجع السابق،ص٦٥.

٢ – د.محمد مصطفى كمال و د.فؤاد نهرا،المرجع السابق،ص٣١.

٣ – Alex Warleigh–Lack, Op. Cit.,p.٦٤.

٤ – دومينيك بليهون، اليورو عملة بدون روح ولا ثقافة، مقالة متاحة على الانترنيت على الموقع التالي:
http://www.mondipoar.com/dec٠١/articles/pliphons.htm

٥ – راجع دراسة نرمين السعدي،تطور النظام النقدي الأوروبي:الإشكاليات وتوقعات المستقبل، في مجلة السياسة الدولية،العدد ١٢٩، ١٩٩٧،ص٢٠٧.

٦ – راجع دراسة عبدالفتاح الجبالي،أوروبا وإشكاليات الوحدة النقدية، في مجلة السياسة الدولية،العدد ١٠٩، ١٩٩٢، القاهرة،ص ٣٢١.

نظام نقدي آخر، في آذار ١٩٧٩ أطلق عليه **نظام النقد الأوروبي The European Monetary System**[١].

ولم يشكل النظام النقدي الأوروبي نقلة نوعية كبرى في مجال تحقيق الوحدة النقدية للجماعة[٢]، لذلك قررت دول الجماعة، في حزيران ١٩٨٨، تشكيل لجنة برئاسة رئيس المفوضية (جاك ديلور) لبحث سبل استقرار التعامل النقدي[٣].

وقدمت لجنة ديلور، في عام ١٩٨٩، تقريرا عرف باسم **تقرير ديلور**، واقترحت فيه تكامل البنوك والأوراق المالية للجماعة، والمحافظة على المساواة في أسعار الصرف للعملات[٤]، وضرورة تحويل بعض الصلاحيات من مستوى الدول في مجال السياسة النقدية إلى مستوى الجماعة، بإنشاء صندوق احتياطي أوروبي، وعملة أوروبية موحدة، وبنك مركزي واحد يتولى مسؤولية إدارة الوحدة النقدية الأوروبية وتحديد السياسات النقدية واجبة التطبيق في منطقة الجماعة[٥]. وقدمت اللجنة كذلك خطة أظهرت فيها أنه يمكن تحقيق الاتحاد النقدي الأوروبي من خلال ثلاث مراحل في غضون عشر سنوات، أي مع بداية عام١٩٩٩[٦].

وأقرت معاهدة ماستريخت خطة ديلور التي تضمنت المراحل الثلاث للوصول إلى اتحاد نقدي أوروبي[٧]. وحددت المعاهدة أيضاً في (المادة ١٠٩– د) منها، إنشاء المعهد النقدي الأوروبي بحلول

---

١ – د.محسن الخضيري،اليورو: الإطار الشامل والكامل للعملة الأوروبية الوحيدة، مجموعة النيل العربية،القاهرة،٢٠٠١،ص١٤١.

٢ – د.حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي،المرجع السابق،ص٣٤٩.

٣ – د.محمد مصطفى كمال و د.فؤاد نهرا،المرجع السابق،ص٣٥.

٤ – راجع دراسة د. مجدي محمود شهاب،الوحدة النقدية الأوروبية: الإشكاليات والآثار المحتملة على المنطقة العربية، في مجلة الحقوق، جامعة الإسكندرية، العددان الثالث والرابع، ١٩٩٧،ص٧٥.

٥ – د.خالد سعد زغلول،المرجع السابق،ص٧٤-٧٥.

٦ – أحمد حسين الرفاعي،أثر السوق الأوروبية الموحدة في القطاع المصرفي الأوروبي والمصاريف العربية، مركز الإمارات للدراسات والبحوث الإستراتيجية:دراسات إستراتيجية(٨)،أبو ظبي،١٩٩٧،ص١٨.

٧ – كانت الخطة تتضمن ثلاث مراحل للوصول إلى الوحدة النقدية وذلك كالآتي: **المرحلة الأولى**: تبدأ في حزيران ١٩٩٠ وتهدف إلى تحرير حركة رأس المال والتنسيق بين السياسات النقدية والاقتصادية واشتراك جميع عملات الاتحاد الأوروبي في نظم التحويل الخاصة بالEMS. **المرحلة الثانية**: تبدأ في كانون الثاني ١٩٩٤ وتركز على إقامة نظام أوروبي للبنوك المركزية يضع قوانين معينة في التشريعات المحلية للدول الأعضاء الأمر الذي يمهد للمرحلة التالية. **المرحلة الثالثة**: تبدأ في كانون الثاني ١٩٩٩ حيث يكون للـ ESCB سلطة لعقد التعاملات التجارية ووضع السياسة النقدية للاتحاد الأوروبي، وتجميد معدلات تحويل العملة الخاصة بالدول الأعضاء تمهيدا للوصول إلى العملة الموحدة. راجع: د.مجدي محمود شهاب، المرجع السابق،ص٧٦.

عام ١٩٩٤، كخطوة أولى نحو إنشاء البنك المركزي الأوروبي، الذي تم بالفعل إنشاؤه في عام ١٩٩٨[١]. ونصت كذلك على مجموعة من المعايير للانضمام إلى عملة اليورو، باعتبارها معايير لازمة وملزمة للدول التي تنضم إلى منطقة اليورو[٢].

وبدأت الدول الأعضاء بالعمل على تنفيذ شروط ومتطلبات تحقيق الوحدة النقدية. وفي كانون الأول ١٩٩٥، وافق قادة الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي على إصدار اليورو كعملة أوروبية موحدة اعتبارا من أول كانون الثاني ٢٠٠٢[٣]. وقد أنظمت حتى الآن ١٧ دولة لمنطقة اليورو من بين الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي[٤].

ثالثا: سياسة المنافسة

كان من الواضح أن إزالة الرسوم الجمركية والقيود الكمية على المبادلات التجارية لم تكن كافية بحد ذاتها لإيجاد سوق مشتركة حقيقية، فنظام يكفل المنافسة الحرة بين مشروعات الدول الأعضاء كان أمرا مطلوبا[٥]. وهذا الأمر كان يتطلب وجود سياسة خاصة بالمنافسة، لأن وفقا لرأي أكثر الاقتصاديين، الغرض الأساسي لسياسة المنافسة هو تعزيز فاعلية عملية المنافسة في السوق بهدف الوصول إلى الاستخدام الأمثل للموارد والثروات، وبالتالي الوصول إلى الحد الأعلى من الرفاهية الاقتصادية[٦]. لذلك حظرت اتفاقية روما جميع الاتفاقات الاحتكارية التي تعقدها المشروعات فيما بينها، وجميع القرارات التي تتخذها اتحادات المشروعات ويكون هدفها أو أثرها منع المنافسة أو الحد منها، أو اضطراب التجارة، أو التمييز على أساس الجنسية، إلا إذا كانت تهدف إلى تحسين الإنتاج

---

١ – د.محمد مصطفى كمال و د.فؤاد نهرا،المرجع السابق،ص٣٥.

٢ – وهي: أ) ألا يزيد عجز الموازنة العامة للدولة عن ٣% من الناتج المحلي الإجمالي للدولة. ب) ألا يتجاوز الدين العام ٦٠% من الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الثابتة. ج) ألا يتجاوز معدل التضخم ٣% سنويا. د) ألا تزيد أسعار الفائدة في الأجل الطويل عن ٧.٥% سنويا. هـ) أن تتم دراسة طلب انضمام الدولة لمنطقة اليورو خلال فترة عامين يبدأ حسابها عند تقديم الطلب. و) أن تكون البنوك المركزية للدولة الراغبة في الانضمام مستقلة تمام الاستقلال عن الحكومة في سياستها النقدية. للمزيد من التفاصيل حول تلك المعايير راجع د.محسن أحمد الخضيري،المرجع السابق،ص٨٣ وما بعدها.

٣ – د.محسن أحمد الخضيري،المرجع السابق،ص١٤٤.

٤ – وهم اسبانيا، والبرتغال، وإيطاليا، وفرنسا، وألمانيا، ولوكسمبورج، وهولندا، وبلجيكا، والنمسا، وفنلندا، وأيرلندا واليونان في عام ٢٠٠٢، وسلوفينيا عام ٢٠٠٧ ومالطا وقبرص عام ٢٠٠٨ وسلوفاكيا عام ٢٠٠٩ واستونيا عام ٢٠١١. راجع موسوعة ويكيبيديا المتاحة على الانترنت: http://ar.wikipedia.org

٥ – سندس عباس حسن،المرجع السابق،ص٦٣.

٦ –Jacques Pelkmans, European Integration: Methods and Economic Analysis,٣rd, Pearson Education Limited, England,٢٠٠٦,p.٢٤٣.

أو تحقيق تطور تكنولوجي أو اقتصادي يستفيد منه المستهلكون. لقد سارت اتفاقية روما باتجاهات ثلاثة، هي باختصار[١]:

أ- الرقابة على الاتفاقات والاحتكارات.

ب- مراقبة أعمال الإعانات والمساعدات الحكومية.

ج- تنسيق التشريعات الوطنية التي تؤثر في عمل السوق المشتركة.

ويؤكد الاتحاد عن طريق المفوضية احترام قواعد المنافسة العادلة بين الدول الأعضاء من أجل تحقيق قدر من المساواة في الفرص بين الجميع. وفي هذا الإطار تحظر المفوضية الاتفاقيات المنظمة لسياسة المنافسة قيام الحكومات بدعم شركات معينة أو قطاعات إنتاجية معينة من شأنها إيجاد وضع غير عادل في المنافسة. كما تحظر الاتفاقيات التي تؤدي إلى فرض سعر معين أو الحد من الإنتاج معين. وتقوم المفوضية كذلك بمعاقبة من يخل بهذه القواعد، وتساعدها في ذلك محكمة العدل الأوروبية[٢].

رابعا) سياسة النقل

نظرا للدور الذي تقوم به مرحلة النقل في عملية الإنتاج، وكونه من بين العوامل التي تحدد نفقة الإنتاج، فان معاهدة روما خصصت المواد (٧٤-٨٤) لجميع أوجه النقل، سواء أكان وطنيا أم دوليا، وسواءاً كان بريا أم جويا أم بحريا[٣]. ووضعت المعاهدة خمسة أسس لذلك الهدف، هي: حرية المستخدمين في اختيار وسائل النقل التي يفضلونها، ومعاملة جميع وسائل النقل على قدم المساواة في ما يتعلق بالضرائب والرسوم والإعانات، وقدرة كل من هذه الوسائل على تغطية تكاليفها، وتنسيق الاستثمار على النحو الذي يحقق أهداف وأولويات التنمية المشتركة، وفقا للخطط المرسومة من جانب مؤسسات الجماعة[٤].

ونظرا لأن الخطوات نحو تحقيق سياسة النقل المشتركة كانت تتسم بالبطء، فقد رفع البرلمان الأوروبي عام ١٩٧٤ دعوى ضد المجلس أمام محكمة العدل الأوروبية إتهم فيها المجلس بأنه فشل في وضع هذه السياسة، وقد حكمت المحكمة جزئيا لصالح البرلمان عام ١٩٨٥. ومنذ ذلك الحين

١ - سندس عباس حسن،المرجع السابق،ص٦٣.

٢ - السباعي الطالب،المرجع السابق،ص٥٦.

٣ - د.عبدالعظيم الجنزوري،الأسواق الأوروبية المشتركة،المرجع السابق،ص٣٨.

٤ - د.حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي،المرجع السابق،ص٣٣٧.

شهد وضع سياسة النقل المشتركة تقدما أفضل[١]، فتبنت الجماعة، في عام ١٩٨٦، برنامجا لتطوير هذه البنية، وبدأت، اعتباراً من عام ١٩٩١، اتخاذ إجراءات تسمح للعاملين في مجال النقل بالنفاذ إلى الأسواق دون تمييز. وفي عام ١٩٩٢ بدأ التحرك نحو سياسة مشتركة لتطوير خدمة الطيران والتعامل المشترك مع الدول والشركات الأخرى[٢]. وبناء على مقترحات المفوضية قام المجلس الأوروبي، في حزيران عام ١٩٩٤، باعتماد قائمة من ١١ مشروعا رئيساً في النقل، وبخاصة إنشاء قطارات سريعة تربط المدن الرئيسة في مختلف الدول الأعضاء[٣]. ويقوم الاتحاد الأوروبي في هذا الصدد بالمساعدة على دراسات الجدوى، وتقديم قروض منخفضة الفوائد[٤].

خامسا) السياسة الزراعية

السياسة الزراعية المشتركة هي نظام دعم الزراعة في الاتحاد الأوروبي. وتستند إلى ثلاثة مبادئ، هي: **أولا**، الدعم المباشر للمحاصيل الزراعية من خلال الإعانات المالية. و**ثانيا**، حماية الإنتاج الزراعي الأوروبي من منافسة الإنتاج الزراعي الأرخص خارج الاتحاد الأوروبي من خلال فرض التعريفات الجمركية المشتركة على المستوردات الخارجية. **وثالثا**، دعم أسعار المحاصيل الزراعية والحؤول دون انهيارها في حالات معينة من خلال شرائها بأسعار معينة[٥].

ونصت معاهدة روما لعام ١٩٥٧ على ضرورة بلورة سياسة زراعية مشتركة، شرعت الجماعة بوضعها موضع التنفيذ اعتبارا من عام ١٩٦٢، عبر عدد من المراحل. والجدير بالذكر أن السياسة الزراعية المشتركة حققت نجاحا كبيرا، واستطاعت أن تمد المستهلك الأوروبي بحاجته من المنتجات الزراعية بأسعار مستقرة إلى حد كبير، كما استطاعت رفع مستويات المعيشة للمزارعين في الدول الأعضاء. وقامت بتحديث قطاع الزراعة فيها[٦].

سادسا) سياسة الصيد البحري

تهدف سياسة الصيد البحري الأوروبية المشتركة إلى إدارة مخزون الثروة السمكية والبحرية ضمن الاتحاد الأوروبي، وذلك من خلال تحديد الكمية المسموح بصيدها من الثروة السمكية، والإفساح في

---

١ – د.عبدالعظيم الجنزوري،الأسواق الأوروبية المشتركة،المرجع السابق،ص٧٥-٧٦.

٢ – د.حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي،المرجع السابق،ص٣٣٧

٣ – د.محمد محمود الإمام، تطور الأطر المؤسسية للاتحاد الأوروبي،المرجع السابق،ص٣١٥.

٤ – د.محمد مصطفى كمال و د.فؤاد نهرا،المرجع السابق،ص٣٣.

٥ – Alasdair Blair, Companion to the European Union, Routledge, New York, ٢٠٠٦,p.٥٧.

٦ – د.محمد مصطفى كمال و د.فؤاد نهرا،المرجع السابق،ص٣٢.

المجال للصيادين الأوروبيين الصيد في مناطق الصيد البحري في الدول الأعضاء دون أي تمييز على أساس الجنسية والإصلاح الهيكلي في مجال الصيد البحري وتنظيم عملية التسويق[١].

ومع أن المادة ٣٨ من معاهدة روما لعام ١٩٥٧ (المادة ٣٢ من معاهدة الاتحاد الأوروبي) نصت على أن قواعد السوق المشتركة سوف تطبق على منتجات الصيد البحري كجزء من قطاع الزراعة، إلا أن ظهور سياسة الصيد البحري المشتركة تأخر لغاية عام ١٩٧٠، حين أصدرت الجماعة الأوروبية مجموعة من الإجراءات الخاصة بهذا القطاع. وبعد ذلك أصدرت الجماعة، في عام ١٩٨٣، نظاما خاصا بشأن كيفية إدارة مصادر الثروة السمكية ضمن الاتحاد، وأصدر الاتحاد في عام ١٩٩٢ وعام ٢٠٠٢ لوائح وتنظيمات خاصة بتأسيس نظام مشترك للثروات السمكية وحمايتها[٢].

سابعا) السياسة الصناعية

لم تنص اتفاقية روما صراحة على التكامل في مجال الصناعة ولم تتحدث عن سياسة صناعية واضحة المعالم[٣]. غير أن تطور مسيرة التكامل أثبت ضرورة بلورة سياسة صناعية أوروبية واضحة المعالم على مستوى القطاع الصناعي ككل. وعليه، أصدرت المفوضية الأوروبية في آذار ١٩٧٠ مذكرة حول (**أسس الصناعة المشتركة**)، وأدرجت معاهدة ماستريخت السياسة الصناعية بشكل واضح ومحدد في (المادة ١٣٠) ضمن قائمة السياسات المشتركة للجماعة [٤].

وقدمت المفوضية الأوروبية في عام ١٩٩٥ برنامج عمل بهدف تقوية المنافسة الصناعية ضمن سياق السياسة الصناعية، وذلك من خلال تقوية السوق الداخلية، وتشجيع مجال البحث والتطوير التكنولوجي، وترويج لمجتمع المعلومات، وتعزيز التعاون الصناعي. وبشكل عام يمكن القول بأن تقدم الاتحاد الأوروبي في مجال سياسة البحث والتطوير، والسياسة الإقليمية، والسياسة الاجتماعية، وسياسة المنافسة، وحقوق العمال، وسياسة الطاقة، وسياسة النقل، وسياسة البيئة، يساعد في نهاية

---

١ – Alasdair Blair, Op. Cit.,p.٦١.

٢ – Helen Wallac & William Wallace and Mark A. Pollack, Policy-Making in the European Union,٥th, Oxford University Press, New York,٢٠٠٥,p.٣٥٥.

٣ – د.حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي،المرجع السابق،ص٣١٤-٣١٥.

٤ – د.عبدالعظيم الجنزوري،الاتحاد الأوروبي،المرجع السابق،ص٨٤.

المطاف على بلورة السياسة الصناعية المشتركة للاتحاد الأوروبي، نظرا للعلاقة المباشرة بين السياسة الصناعية الأوروبية المشتركة وبين تلك السياسات[1].

ثامنا) سياسة الطاقة

يرجع اهتمام الجماعة الأوروبية بموضوع الطاقة إلى المعاهدات المنشئة للجماعة الأوروبية للفحم والصلب عام ١٩٥١ والجماعة الأوروبية للطاقة الذرية عام ١٩٥٧. وقد اقترحت الجماعة تكوين سياسة مشتركة في مجال الطاقة عام ١٩٧٤ تستهدف تخفيض استهلاكها ووارداتها من الطاقة وبخاصة النفط، ووضعت إستراتيجية جديدة في مجال الطاقة عام ١٩٨٠ ترتكز على تشجيع الاستثمار والبحث عن مصادر جديدة للطاقة، وتشجيع البحوث العلمية في هذا المجال، وذلك لحماية الجماعة من الانقطاع المفاجئ لموارد الطاقة، وإقامة تعاون عالمي للمستهلكين في مجال الطاقة عن طريق اتفاقيات مع الدول الصناعية الكبرى[2].

وفي سياق بلورة سياسة الطاقة المشتركة، تم التوقيع على معاهدة **(الميثاق الأوروبي للطاقة)** في لشبونة عام ١٩٩٤، والتي تضمنت برامج ملزمة على صعيد الاتحاد الأوروبي لتنفيذها. وكذلك وافق المجلس الأوروبي على (البرنامج الإطاري للعمل في قطاع الطاقة في الأعوام ١٩٩٨-٢٠٠٢) الذي استهدف تجميع جميع الأنشطة المتعلقة بسياسة الطاقة في بنية موحدة، وزيادة فاعليتها، والربط بينها وبين الأنشطة المتعلقة بالسياسات الأوروبية المشتركة في المجالات الأخرى ذات التأثير في سياسة الطاقة[3].

وبحثت دول الاتحاد الأوروبي كذلك، في بروكسل في آذار ٢٠٠٦، في وسائل تعزيز حماية إمداداتها بالطاقة، لاسيما إن ارتفاع أسعار النفط بشكل متزايد أثرت في إمدادات بعض الدول الأوروبية. ودعت المفوضية، في الثامن من آذار ٢٠٠٦، الدول الأعضاء إلى التكلم بصوت واحد على الصعيد الدولي، وتعزيز الحوار مع شركائها، خصوصا روسيا، مصدر ربع الواردات الأوروبية

---

١ - David Phinnemore and Lee McGowan, A Dictionary of the European Union, Europa Publications, , ٢nd edition, London, ٢٠٠٤, pp.٢٥١-٢٥٠.

٢ - د.عبدالمنعم سعيد،المرجع السابق،ص١٦٠-١٦١.

٣ - د.حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي،المرجع السابق،ص٣٣٤.

من الغاز. ورأت بروكسل انه حان الوقت للسماح لكل شركات الغاز والكهرباء بدخول مختلف الشبكات الوطنية من دون تمييز [١].

نستنتج مما سبق أن موضوع الطاقة، بمختلف جوانبه وأبعاده، أصبح من أولى اهتمامات وصلاحيات واختصاصات مؤسسات الاتحاد الأوروبي، وأصبح الآن يمتلك جميع المقومات التي تمكنه من بلورة وتنفيذ سياسة مشتركة للطاقة[٢].

تاسعا) السياسة التجارية المشتركة

يعد الوصول إلى سياسة تجارية مشتركة لمواجهة العالم الخارجي من بين الآليات الرئيسية التي اعتمد عليها الاتحاد الأوروبي للوصول إلى تحقيق الوحدة الاقتصادية. وتعد هذه السياسة النتيجة المنطقية لإقامة الاتحاد الجمركي[٣]. ومن هذا المنطلق اهتمت معاهدة روما لعام ١٩٥٧ منذ البداية بهذا المجال، وخصصت له (المواد ١١٠-١١٦) التي تضمنت أحكاما خاصة بتنسيق السياسات التجارية على أسس موحدة[٤]. وبوصول الجماعة إلى مرحلة الاتحاد الجمركي عام ١٩٦٨، أصبحت مؤسساتها هي المسؤولة الوحيدة عن إدارة التجارة الخارجية للجماعة، والتفاوض من أجل وضع القواعد التجارية الدولية، ورسم السياسات الجمركية، وتحديد حصص الواردات، والتأكد من حماية سلع الجماعة في حالة تعرضها لمنافسات أجنبية غير عادلة. وتقوم بالتفاوض من أجل عقد الاتفاقيات الدولية الخاصة بمنح الائتمان للتصدير وبالتنسيق بين سياسات الدول الأعضاء في هذه الناحية[٥].

وعلى صعيد السياسة التجارية المشتركة، فإن الجماعة مارست دورا مهما في المفاوضات الدولية لتنظيم التجارة وكان لها دور حيوي في مفاوضات **الجاتGATT** في الأعوام ١٩٦٤ و ١٩٧٣ و١٩٨٦[٦]، كما كان لها دورا في حل الخلافات التجارية مع الشركاء التجاريين، مثل التفاوض مع

---

١ - راجع التقرير الإخباري تحت عنوان (دول الاتحاد الأوروبي تبحث سبل حماية إمداداتها النفطية) ، في جريدة اليوم الالكتروني، العدد ١١٩٦٥ بتاريخ ٢٠٠٦/٣/١٩، على شبكة الانترنت على العنوان التالي: www.alyaum.com/issue

٢ - د.حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي،المرجع السابق،ص٣٣٥.

٣ - سندس عباس حسن،المرجع السابق،ص٦٨.

٤ - د.عبدالواحد محمد الفار ،المرجع السابق،ص٥٢٠.

٥ - د.عبدالمنعم سعيد،المرجع السابق،ص١٨٢.

٦ - إن الاتحاد الأوروبي أصبح من أعضاء المؤسسين لمنظمة التجارة العالمية إلى جانب الدول الأعضاء في الاتحاد، منذ ١٩٩٥/١/١.راجع: www.wtoarab.org

اليابان لفتح أسواقها للمنتجات الأوروبية[1]. وهي تقوم كذلك بعقد اتفاقيات الانتساب مع الدول غير الأعضاء بهدف تحسين شروط التبادل التجاري لصالح تلك الدول وتقديم المساعدات لها[2] . وهي تقوم أيضا بعقد اتفاقيات للتعاون أقل شمولية من اتفاقيات الانتساب بهدف تحقيق التعاون الاقتصادي. كما وقعت اتفاقيات مع معظم البلدان العربية جنوب البحر المتوسط[3]. وتدخل في إطار تلك السياسة برامج معونات التنمية التي تقدمها الجماعة للدول النامية. وأهم اتفاقية في هذا المجال هي اتفاقية لومي التي تم التوصل إليها في عام ١٩٧٥، وتم تجديدها في الأعوام ١٩٧٩ و ١٩٨٤ و ١٩٨٩[4]، وكذلك تم تنظيم علاقات التعاون بين الجماعة وعدد كبير من الدول الأفريقية[5] ودول منطقة الكاريبي والمحيط الهادي[6].

عاشرا) السياسة الضريبية

لم تتطرق معاهدة الجماعة الاقتصادية الأوروبية، في البداية، إلى موضوع توحيد السياسات الضريبة في الدول الأعضاء. ولكن بمضي الوقت ظهرت الحاجة إلى ضرورة التنسيق الضريبي بين الدول الأعضاء في الاتحاد، وذلك لعدة أسباب، أهمها: **أولا،** لأن الضرائب يمكن أن تؤثر في التجارة الدولية للاتحاد، بالإضافة إلى التأثير في حركة عناصر الإنتاج الدولية. **وثانيا،** لأن النظام الضريبي

١ – للإطلاع على المزيد حول علاقات اليابان الاقتصادية مع الاتحاد الأوروبي راجع دراسة: حسن أبو طالب،علاقات اليابان والجماعة الأوروبية، في مجلة السياسة الدولية،العدد ٩٩ لسنة ١٩٩٠،ص١٣٢ وما بعدها.

٢ – مثل اتفاقية الانتساب التي أبرمت في عام ١٩٦٣ بين الجماعة الاقتصادية الأوروبية و ١٨ دولة أفريقية والمعروفة باتفاقية ياوندي ، التي دخلت حيز التنفيذ في عام ١٩٦٤ . راجع: د.الشافعي محمد بشير، السوق الأوروبية المشتركة،المرجع السابق،ص٢٦٣.

٣ – مثل السياسة المتوسطية الشاملة بين الأعوام (١٩٧٢–١٩٩٢)، التي جاءت في صيغة اتفاقيات تعاون مع الدول العربية المتوسطية: تونس، والجزائر، والمغرب، والأردن، وسوريا، ولبنان، ومصر. وأقرت الجماعة بين الأعوام ١٩٩٢–١٩٩٥ السياسة المتوسطية الجديدة التي تمت بموجبها اتفاقيات الشراكة المتوسطية الأكثر شمولا وتوسعا من السياسة المتوسطية الشاملة. وتوطدت علاقات أوروبا بالمتوسط منذ عام ١٩٩٥ عبر عملية برشلونة. ففي برشلونة، وتحديدا في تشرين الثاني ١٩٩٥، تم تنظيم المؤتمر الأورو–متوسطي الكبير. وتم تبني إعلان الشراكة الذي وقعه ١٥ دولة من الاتحاد الأوروبي، و١٢ دولة من دول منطقة شرق المتوسط، منها قبرص ومالطا وتركيا وإسرائيل والدول العربية المذكورة، إضافة إلى السلطة الفلسطينية. وتم تطويره في قمة باريس عام ٢٠٠٨ وبمشاركة ممثلين عن ٤٣ دولة (من خلال مشروع أوروبا من أجل المتوسط) . راجع: د.بشارة خضر، أوروبا من أجل المتوسط: من مؤتمر برشلونة إلى قمة باريس (١٩٩٥–٢٠٠٨)، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ٢٠١٠.

٤ – للإطلاع على المزيد حول سياسة الاتحاد الأوروبي من أجل التنمية واتفاقيات لومي راجع: د.حازم محمد عتلم، المرجع السابق،ص٥٥ وما بعدها.

٥ – للمزيد من التفاصيل راجع نفس المرجع أعلاه،ص٧١ وما بعدها.

٦ – د.محمد مصطفى كمال و د.فؤاد نهرا،المرجع السابق،ص٣٤.

وبالتالي عائدات الدولة، تتأثر بالنظام الضريبي في الدول الأخرى بشكل عام والدول المجاورة بشكل خاص (مثلا، عائدات الدولة من الضريبة على التبغ تعتمد على نسب الضريبة على التبغ في الدول المجاورة). **وثالثا**، يتطلب تحقيق السوق الموحدة وحرية نقل البضائع والأشخاص والخدمات ورأس المال مابين الدول الأعضاء، يتطلب التنسيق مابين الدول الأعضاء فيما يتعلق بأنظمتها الضريبية، نظرا لتأثير الضرائب الكبير في هذه المجالات الاقتصادية [١].

ولهذا بدأت المفوضية الأوروبية تدرك ضرورة توحيد السياسات الضريبية للدول الأعضاء وقدمت مقترحات بشأنها. وقد شكل كان قرار المجلس الوزاري لعام ١٩٧٠ باستقطاع نسبة من ضريبة القيمة المضافة بعد توحيد وعائها لحساب ميزانية الجماعة، البداية لبدء الجهود الحقيقية نحو تحقيق التناغم في السياسات الضريبية للدول الأعضاء. وأصدرت المفوضية الأوروبية ست توجيهات بهذا الشأن[٢]. وقدمت بهدف الوصول إلى السوق الموحدة في عام ١٩٨٥، وصلت المفوضية الأوروبية إلى نتيجة مفادها أن تحقيق التوافق الضريبي بين الدول الأعضاء هو شرط ضروري لتحقيق السوق الموحدة في الاتحاد[٣]. وبالنسبة للضرائب المباشرة (الضرائب على أرباح الأعمال التجارية وأجور ورواتب المواطنين) فقد تمسكت الدول الأعضاء بسلطاتها في فرضها على الرغم من تأثيرها في تفاوت نظم الضمان الاجتماعي ومستوى دخل الأفراد والشركات، الأمر الذي يمكن أن يؤثر في حرية حركة وانتقال الأفراد. وعليه، فان المفوضية قدمت اقتراحات بهذا الشأن، وافق عليها المجلس في عام ١٩٩٧. غير أن الطريق أمام الاتحاد الأوروبي يبدو طويلا، قبل أن يتمكن من إزالة التباينات في السياسات الضريبية بين الدول الأعضاء[٤].

***

الفرع الثاني: السياسات الاجتماعية

وهذه السياسات هي: السياسة البيئية، والسياسة الاجتماعية، والسياسة الإقليمية. وسنشرح ذلك بشيء من التفصيل.

---

١ - Ali M. El-Agraa, The European Union: Economics and Policies,٨th, Cambridge University Press, Cambridge -UK,٢٠٠٧,p.٢٨١-٢٨٢.

٢ - د.حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي،المرجع السابق،ص٣٤٣ وما بعدها.

٣ - Ali M. El-Agraa, Op. Cit., p.٢٨٤.

٤ - للإطلاع على المزيد راجع د.حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي،المرجع السابق،ص٣٤٥ وما بعدها.

أولا) السياسة البيئية

لم تذكر سياسة البيئة في معاهدة روما لعام ١٩٥٧، ولم تندرج ضمن اهتمامات الجماعة الأوروبية حتى بداية السبعينات من لقرن الماضي. ويرجع ذلك الاهتمام إلى ازدياد قلق منظمات أوروبية مختلفة، مثل نادي روما و حركة الخضر إزاء الأضرار التي تلحق بالجو والحيوانات والنباتات والصحة جراء نشاطات الإنسان، وبالتالي يجب البحث عن الحلول المناسبة لها. ولذلك أعلن مجلس وزراء الجماعة سنةَ ١٩٧٠ سنةَ الحماية الأوروبية. وأطلقت الجماعة فيما بعد مبادرتها الخاصة بحماية البيئة، في قمة باريس لعام ١٩٧٢، وكانت تتضمن وضع المعايير ومراقبة تلوث المياه والهواء والتخلص من المخلفات[١].

ثم أضافت معاهدة القانون الأوروبي الموحد لعام ١٩٨٦ هذه السياسة إلى معاهدات الجماعة الأوروبية. وتناولت معاهدة ماستريخت لعام ١٩٩٢ بتلك السياسة. وتبنى البرلمان الأوروبي الكثير من القرارات بصدد مجال البيئة[٢]. وأكدت معاهدة أمستردام لعام ١٩٩٧ أهمية سياسة البيئة وتأثيرها في السياسات الأخرى في الاتحاد. ولكن لم تقدم معاهدة نيس لعام ٢٠٠٠ كثيرا في هذا المجال[٣].

والجدير بالذكر أن الاتحاد الأوروبي قدم ستة برامج عمل في مجال البيئة منذ سبعينات القرن الماضي، كان آخرها في العام ٢٠١٠ وتحت شعار "مستقبلنا اختيارنا"[٤].

ثانيا) السياسة الاجتماعية

تتركز السياسة الاجتماعية للاتحاد الأوروبي على محورين رئيسين: **المحور الأول** هو الرعاية الاجتماعية والإنسانية التي يشمل الاهتمام بحقوق العمال في إطار سياسة تحرير العمالة، وإزالة جميع أنواع التمييز والقيود وعدم المساواة في مجال العمل. والاهتمام بحقوق المستهلك. **والمحور الثاني:** الرعاية الاجتماعية ذات التوجه العام، ففي هذا المحور أهتم الاتحاد الأوروبي ببلورة سياسة اجتماعية شاملة تشمل كل مواطني الاتحاد، وفي أغلبية المجالات[٥].

لقد اهتمت الجماعة الأوروبية بالسياسة الاجتماعية المشتركة وركزت دائما على التنسيق فيها. جاءت معاهدة روما لعام ١٩٥٧ تؤكد على ضرورة التكامل في الميدان الاجتماعي، والتعاون في شؤون العمال، والحق في العمل وشروطه، والتدريب المهني، والتأمين الاجتماعي، والحماية ضد

---

١ – Duncan Watts, Op. Cit., p.٢٢٠.

٢ – د.عبدالعظيم الجنزوري،الاتحاد الأوروبي،المرجع السابق،ص٨٦.

٣ – Duncan Watts, Op. Cit., p.٢٢٢.

٤ – Ibid.

٥ – د.حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي،المرجع السابق،ص٣٥٥ وما بعدها.

المخاطر والأمراض المهنية، والحقوق النقابية، والمساواة بين أجور الرجال والنساء في العمل ذاته[١]. وخصصت معاهدة روما قسما كاملا منها (المواد ١١٧- ١٢٧) لمعالجة السياسة الاجتماعية[٢].

كذلك أصدرت الجماعة الأوروبية، في عام ١٩٨٩، ميثاق الحقوق الاجتماعية، الذي ركّز على مجال العمل. وانضمت بريطانيا للميثاق في عام ١٩٩٧، فأصبح بذلك ملزما لجميع الدول الأعضاء في الاتحاد منذ معاهدة أمستردام عام ١٩٩٧. وبعد ذلك واجهت السياسة الاجتماعية صعوبات كثيرة ولم تتقدم كثيرا بسبب القيود الكثيرة التي وضعت على الإنفاق الوطني للدول الأعضاء كمقدمة لانضمامهم إلى منطقة اليورو[٣].

ثالثا) السياسة الإقليمية

يقصد بالسياسة الإقليمية مجموعة الإجراءات التي تستهدف تصحيح أوجه الخلل المختلفة التي قد تنجم عن ترك النشاط الاقتصادي يتحرك وفق آليات ومعايير السوق، وذلك عن طريق التدخل من خلال آليات ووسائل مكملة، وليست بديلة، لآليات السوق. وكل ذلك من أجل إحداث التوازن المطلوب في التنمية بين الاعتبارات الاقتصادية البحتة والاعتبارات الاجتماعية والإنسانية، ومن أجل ضمان استمرار مسيرة التكامل ومنع توقفها إذا استمر التباين بين الدول والأقاليم التي تتضرر من العملية وبين الدول والأقاليم التي تستفيد منها[٤].

لم تعالج معاهدة روما لعام ١٩٥٧ السياسة الإقليمية. ولكن الضغوط لتبني هذه السياسة بدأت في أواخر الستينات وأوائل السبعينات من القرن الماضي بسبب: **أولا**، زيادة التشاؤم حول معدل النمو الاقتصادي في تلك الفترة، **وثانيا**، بسبب توسع الجماعة بعد انضمام بريطانيا وأيرلندا والدانمرك إليها. وفي عام ١٩٧٣ بدأت الجماعة بالاهتمام بهذه السياسة، وتم دمجها في معاهدة القانون الأوروبي الموحد لعام ١٩٨٥ كإحدى مجالات التكامل في الجماعة، وتم تطويرها بمعاهدة ماستريخت لعام ١٩٩٢ والمعاهدات الأخرى. ونشير إلى أن الأداة الرئيسية للسياسة الإقليمية هي صندوق التنمية الإقليمية الأوروبية الذي تأسس عام ١٩٧٥. وهو يمول من ميزانية الاتحاد. وللمفوضية الأوروبية، بمساعدة لجنة الأقاليم، دور رئيس في التخطيط له وإدارته[٥].

***

---

١ – سندس عباس حسن،المرجع السابق،ص٦٥.

٢ – د.عبدالعظيم الجنزوري،الأسواق الأوروبية المشتركة،المرجع السابق،ص٤٤.

٣ – Alex Warleigh-Lack, Op. Cit.,pp.٧٠-٧١.

٤ – د.حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي،المرجع السابق،ص٣٦٢.

٥ – David Phinnemore and Lee McGowan, Op. Cit., pp.٣٤٤-٣٤٥.

الفرع الثالث: السياسات الثقافية والعلمية

أولا) السياسة الثقافية

إنطلقت بدايات التكامل الأوروبي، كما رأينا، من أسس اقتصادية، وعلى مدى نحو أربعين عاما، لم تتم الإشارة فيها إلى المجال الثقافي. وبقي الأمر كذلك حتى معاهدة ماستريخت، فالمفاهيم المتعلقة بـ(التنوع الثقافي) أو(الهوية الثقافية الأوروبية) لم تكن متداولة من قبل في الخطاب الخاص بالاتحاد الأوروبي[١]. ولكن معاهدة ماستريخت أضافت السياسة الثقافية إلى مجالات الاندماج الأوروبي، عندما نصت عليها في (المادة ١٢٨) منها.

ويلاحظ من نصوص معاهدة الاتحاد الأوروبي بشأن السياسة الثقافية أن الدول الأعضاء لا ترى في التنوع اللغوي والثقافي حائلا دون توحدها، بل هي ترى فيه مصدر غنى وثراء يمكن أن يفيد ويساعد الوحدة[٢].

وفي إطار السياسة الثقافية المشتركة تم إقرار برنامج (ثقافة ٢٠٠٠) من قبل المجلس والبرلمان الأوروبي. وقد اعترف كل منهما بالدور الاجتماعي والاقتصادي والسياسي للثقافة[٣]، الذي يقوم بتوحيد الإدارات والجهات المساهمة فيها ماليا، وضمها إلى جهاز واحد وتحت رعاية برنامج عام كبير واحد، نظرا لوجود تحديات كبيرة على الساحة العالمية في مجال الثقافة[٤]. غير أن بلورة سياسة ثقافية أوروبية مشتركة في ظل التنوع الثقافي واللغوي الأوروبي ليست بالأمر السهل[٥].

ثانيا) سياسة البحث والتطوير التكنولوجي

بدأت الجماعة الأوروبية بوضع سياسة بحثية وتكنولوجية مشتركة في عام ١٩٧٤ عندما تبنى المجلس الوزاري قرارا ينص على تنسيق السياسات الوطنية وتحديد المشروعات التي تهم الجماعة في مجال البحوث العلمية. وأصبح هذا القرار فيما بعد أساسا لـ(المادة ١٣٠) لمعاهدة القانون الأوروبي الموحد[٦]، التي أكدت وجوب إيجاد سياسة مشتركة للبحث والتطوير التكنولوجي.

---

١ – راجع دراسة د.فريدة جاد الحق، الهوية الثقافية الأوروبية، في مجلة السياسة الدولية،العدد ١٥٧، عام ٢٠٠٤،ص٩٥.

٢ – د.حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي،المرجع السابق،ص٣٨٨.

٣ – للمزيد من التفاصيل راجع د.فريدة جاد الحق،المرجع السابق،ص٩٦.

٤ – د.حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي،المرجع السابق،ص٣٨٩.

٥ – د.فريدة جاد الحق،المرجع السابق،ص٩٨.

٦ – د.عبدالعظيم الجنزوري،الاتحاد الأوروبي،المرجع السابق،ص٨٤.

وخولت معاهدة ماستريخت مؤسسات الاتحاد الأوروبي صلاحية العمل على **(الارتقاء بالبحث العلمي والتكنولوجي)**، وبذلك أصبح هذا المجال من ميادين الأنشطة التي تدخل في اختصاصات وصلاحيات المؤسسات التكاملية[١]. وقررت قمة لشبونة في آذار ٢٠٠٠ إيجاد (منطقة بحث أوروبية) بإقامة شبكة الكترونية فائقة السرعة للاتصالات العلمية بهدف الربط بين الجامعات ومؤسسات البحوث والمكتبات ثم تدريجيا المدارس، وكذلك اتخاذ الإجراءات الضرورية لإزالة العقبات أمام انتقال الباحثين، وإيجاد الحوافز لجذب الباحثين من أنحاء العالم[٢].

ويعمل الاتحاد الأوروبي أيضا في مجالات أخرى بهدف التقريب بين سياسات الدول الأعضاء أو إيجاد اهتمامات مشتركة، أهمها في مجال السياسة التعليمية، فقد نصت معاهدة ماستريخت على حث مؤسسات الاتحاد الأوروبي على الإسهام في عملية الارتقاء بالتعليم والتدريب وازدهار الثقافة في الدول الأعضاء. ونصت (المادة ١٤٩) منها على تشجيع التعاون في هذا المجال بين الدول الأعضاء. ولهذا وضعت برامج عديدة لحث الشباب الأوروبي على القيام بمشاركة نشطة في صنع المستقبل الأوروبي وتعميق انتمائهم للاتحاد الأوروبي[٣]. ويعمل الاتحاد الأوروبي، في مجال سياسة شبكة الاتصالات الأوروبية، بهدف تكملة السوق الداخلية والمساعدة، في سياسة أقاليم الاتحاد، تمكين المناطق البعيدة من الارتباط بواسطة الاتحاد الأوروبي[٤]. ويهتم هذا الاتحاد أيضا بسياسة الصحة العامة، وبمجالات الفضاء والرياضة والسياحة والشباب، وغيرها.

***

الفرع الرابع: مواطنة الاتحاد الأوروبي

مفهوم المواطنة[٥] الأوروبية الذي نصت عليه معاهدة ماستريخت لعام ١٩٩٣، جاء ليعطي بعدا جديدا للتكامل الأوروبي، فمجالات اختصاص وبأن الاتحاد الأوروبي اتّسعت حتى تجاوزت

---

١ – د.حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي،المرجع السابق،ص٣٩١.

٢ – د.محمد محمود الإمام،تجارب التكامل العالمية،المرجع السابق،ص٥٦٣.

٣ – للإطلاع على المزيد راجع د.حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي،المرجع السابق،ص٣٧٨ وما بعدها.

٤ – د.عبدالعظيم الجنزوري،الاتحاد الأوروبي،المرجع السابق،ص٨٢.

٥ – عرفت دائرة المعارف البريطانية المواطنة بأنها "علاقة بين فرد ودولة كما يحددها قانون تلك الدولة، وبما تتضمن تلك العلاقة من واجبات وحقوق في تلك الدولة". ويمكن تحديد المضامين الأساسية للمواطنة بـ: **أولا**، المساواة الكاملة بين فئات المجتمع بغض النظر عن الجنس أو الفئة الإثنية والطائفية وغيرها، **وثانيا**، المشاركة الفعلية بكل أبعادها، الاقتصادية والسياسية والاجتماعية، **وثالثا**، احترام رأي الآخر وقبول التنوع والحوار الهادئ، **ورابعا**، المضمون الاجتماعي المتمثل في الحد من تفاوت الدخل والمكانة الاجتماعية. راجع: أمين فرج شريف، المواطنة

الاختصاصات الاقتصادية التي طالما تمتع بها. ويعتبر نتيجةً منطقية لحقيقة أن بناء اتحاد سياسي لا يمكن أن يتم دون منح حقوق والتزامات خاصة بالاتحاد لمواطنيه. وأشارت معاهدة الاتحاد الأوروبي إلى أن من بين أهداف الاتحاد حماية حقوق ومصالح مواطني الدول الأعضاء من خلال منحهم مواطنة الاتحاد. ويمكن تحديد نطاق حقوق مواطني الاتحاد وفقا لمفهوم المواطنة الأوروبية بموجب معاهدات الاتحاد، في خمسة حقوق أساسية(١):

١- تضمن الفقرة الأولى من المادة ١٨ من معاهدة الجماعة الأوروبية لمواطني الاتحاد الأوروبي وعائلاتهم حق التحرك والإقامة بحرية داخل جميع الدول الأعضاء في الاتحاد.

٢- من حق كل مواطن في دول الاتحاد، يقيم في أراضي أية دولة منها، وبغض النظر عن جنسيته الوطنية، أن يصوت وأن يكون مرشحا في الانتخابات المحلية وانتخابات البرلمان الأوروبي.

٣- تمنح الفقرة الأولى من المادة ١٩ من معاهدة الجماعة الأوروبية، مواطني أي دولة عضو في الاتحاد، المقيمين في دولة عضو مضيف، حق المشاركة في الانتخابات المحلية بالشروط ذاتها التي يتمتع بها مواطنو تلك الدولة العضو المضيف.

٤- تمنح الفقرة الثانية من المادة ١٩ من معاهدة الجماعة الأوروبية، مواطني أية دولة عضو في الاتحاد، بغض النظر عن مكان إقامتهم، حق التصويت والترشح لانتخابات البرلمان الأوروبي.

٥- وفقا للمادة ٢٠ من معاهدة الجماعة الأوروبية، فإن من حق كل مواطن في الاتحاد عند وجوده في أي دولة أخرى غير عضو في الاتحاد، أن يتمتع بالحماية الدبلوماسية والقنصلية التي يتمتع بها مواطنو باقي الدول الأعضاء عندما لا يوجد في تلك الدولة الثالثة تمثيل دبلوماسي للدولة التي ينتمي إليها بجنسيته.

٦- تمنح المادة ٢١ من معاهدة الجماعة كل شخص موجود ضمن الاتحاد الأوروبي، بغض النظر عن جنسيته، وسواء أكان من مواطني الدول الأعضاء أم لا، ويعمل في أحدى دول الاتحاد، حق تقديم الالتماس للبرلمان الأوروبي في المجالات التي تقع ضمن اختصاصات الاتحاد وتمس مصالح الملتمس مباشرة، وحق تقديم الشكوى للأمبودسمان الأوروبي فيما يتعلق بسوء الإدارة في مؤسسات الاتحاد، حتى إذا لم يتعلق الأمر مباشرة بالمشتكي.

ودورها في تكامل المجتمعات التعددية(المجتمع العراقي نموذجا)، رسالة ماجستير، كلية العلوم السياسية- جامعة صلاح الدين،أربيل،٢٠٠٦،ص٦ وما بعدها.

١ - Alina Kaczorowska, Op. Cit.,pp.٥٨٩-٥٩٢.

وعند تتبع تطور حقوق الأوروبيين المتعلقة بحرية التنقل والإقامة داخل الدول الأعضاء في الاتحاد، وبالتالي حق التصويت في الانتخابات المحلية والبرلمانية الأوروبية، يمكن القول بأن للمواطنة الأوروبية مفهوماً ديناميكياً، بمعنى أنها تطورت منذ بداية التكامل الأوروبي من خلال تعديل المعاهدات المتتالية المنشئة للاتحاد، فبدأت بالمجالات الاقتصادية حتى وصلت إلى حرية التنقل لجميع مواطني الاتحاد، وإلغاء الرقابة عند الحدود المشتركة بين الدول الأعضاء، وفقا لمعاهدة (شنجن) منذ عام ١٩٨٥. وجاءت بعد ذلك معاهدة ماستريخت وتحدثت صراحة عن المواطنة الأوروبية وأضافت البعد السياسي إلى البعد الاقتصادي لهذه المواطنة، وذلك بمنح مواطني الدول الأعضاء حقي التصويت والترشح لانتخابات البرلمان الأوروبي والانتخابات المحلية في مكان إقامتهم.

ومع ذلك يمكننا ملاحظة أن المواطنة الأوروبية ليست هوية تحل محل الهوية أو الجنسية الأصلية للمواطنين في الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي، وإنما هي هوية تضاف إلى الهوية الوطنية[١]، دون أن تمنح كل الحقوق التي توفّرها الجنسية الوطنية[٢]. لكن البعض يرى أن مواطنة الاتحاد خطوة يتجه الاتحاد الأوروبي من خلالها نحو إنشاء الجنسية للدولة الفدرالية المرتقبة[٣].

***

المطلب الثاني: السياسة الخارجية والأمنية المشتركة

ما إن نجحت الجماعة الاقتصادية الأوروبية في تحقيق الاتحاد الجمركي عام ١٩٦٨، حتى أدركت الدول الأعضاء أن تأمين عملية التكامل الاقتصادي تتطلب توافر حد أدنى من تنسيق المواقف السياسية بين الدول الأعضاء[٤]، فحاولت أن تحقق هذا الرابط بين الشؤون الاقتصادية والشؤون السياسية من خلال استحداث آلية خاصة في عام ١٩٧٠سميت بآلية (**التعاون السياسي الأوروبي European Political Cooperation**) التي كانت تسعى للتنسيق والتعاون بين وزراء خارجية الدول الأعضاء عن طريق تبادل المعلومات وتنسيق السياسات الخارجية بقدر الإمكان[٥]، وقد قامت كل دولة عضو بتعيين أحد دبلوماسيها في منصب أطلق عليه (المدير السياسي)، الذي كان مسؤولا عن أعمال التنسيق في مجال السياسة الخارجية مع باقي الدول

---

١ – د.محمد محمود الإمام،تجارب التكامل العالمية،المرجع السابق،ص٥٦٥.

٢ – سباعي الطالب،المرجع السابق،ص٦٦.

٣ – د.حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي،المرجع السابق،ص٣٧٤.

٤ – المرجع ذاته،ص٤٣٨.

٥ – راجع دراسة محمد أحمد مطاوع، تطوير سياسة دفاعية وأمنية مشتركة في أوروبا،في مجلة السياسة الدولية، العدد١٥٧، ٢٠٠٤، ص١٠٦.

الأعضاء في الجماعة. ولكن يلاحظ إن مجال السياسة الخارجية ظل، في ضوء آلية التعاون السياسي، مجالا احتفظت فيه دول أعضاء الجماعة بسيادتها، فالأمر اقتصر فقط على تحقيق قدر من التشاور والتنسيق في المواقف بين تلك الدول دون أن يكون ملزما لها[1].

والجدير بالذكر إن التعديلات التي أدخلتها معاهدة القانون الأوروبي الموحد في عام ١٩٨٦ على معاهدة روما أدت إلى إدراج آلية التعاون السياسي في صلب العملية التكاملية الأوروبية، وذلك في المادة A١٠٢ منها.

وفي نهاية الحرب الباردة وبعد انهيار المعسكر الشرقي في عام ١٩٨٩، أصبح وجود سياسة خارجية مشتركة للجماعة الأوروبية مسألة ضرورية لعدة أسباب، أهمها:

١- إن انهيار الكتلة الشرقية أدى إلى احتمال ظهور مشكلات أمنية متعددة لأوروبا الغربية، في مقدمتها احتمالات انتشار السلاح النووي وعدم الاستقرار السياسي والاجتماعي والاقتصادي لدول أوروبا الشرقية. وكان من الصعب على الجماعة أن تدرأ تلك المخاطر دون وجود رؤية سياسية وإستراتيجية موحدة.

٢- إن العملية التكاملية الأوروبية وصلت إلى مرحلة متقدمة، وبات على الجماعة أن تشرع ولوج مرحلة الوحدة السياسية، للمحافظة على الإنجازات الاقتصادية التي حققتها خلال الفترة السابقة[2].

٣- إن الإستراتيجية الأمريكية بعد الحرب الباردة اتجهت نحو الإنفراد بقيادة النظام الدولي بما يتفق مع مصالحها الخاصة ويضمن للولايات المتحدة الأمريكية مكانة مميزة، في حين اتجهت دول الجماعة إلى تفعيل دورها على الصعيد الدولي من أجل إثبات وجودها ونفوذها بعد تراجعهما خلال الحرب الباردة. وفي هذا السياق أدركت دول الجماعة أهمية الاندماج السياسي إلى جانب القوة الاقتصادية في تحقيق أهدافها. ولذلك بات من الضروري إدراج مجال السياسة الخارجية والأمنية في صلب العملية التكاملية[3].

ونتيجة لذلك نصت معاهدة ماستريخت، في الباب الخامس منها، على السياسة الخارجية والأمنية المشتركة، ففي الفقرة الأولى من المادة ١٧ نصت على أن السياسة الخارجية للاتحاد الأوروبي

---

١ – د.محمد مصطفى كمال و د.فؤاد نهرا،المرجع السابق،ص٣٦-٣٧.

٢ – د.حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي،المرجع السابق،ص٤٤٩-٤٥٠.

٣ – د.علي الحاج، سياسات دول الاتحاد الأوروبي في المنطقة العربية بعد الحرب الباردة، مركز دراسات الوحدة العربية،بيروت،٢٠٠٥،ص٧٩ وما بعدها.

تتضمن جميع المسائل المتعلقة بالأمن الأوروبي، بما في ذلك رسم وتحديد سياسة مشتركة للدفاع عندما يحين الوقت المناسب[1]. وفي هذا السياق، اعتبرت المعاهدة في (المادة ٤-أ) من الباب الرابع أن منظمة اتحاد أوروبا الغربية جزءاً من الاتحاد، ويطلب منها تنفيذ قرارات الاتحاد الأوروبي ذات المضمون الدفاعي بالاتفاق مع المجلس الأوروبي[2].

وحققت معاهدة أمستردام خطوة إضافية في هذا المجال عندما نصت على استحداث منصب **(الممثل الأعلى للسياسة الخارجية والأمنية المشتركة)** في الاتحاد[3]. ثم جاءت أزمة كوسوفو عام ١٩٩٨ لتفرض على الاتحاد الأوروبي التحرك العملي لامتلاك بنية أمنية مستقلة تبدأ بسياسة خارجية وأمنية مشتركة، لأن الأزمة كشفت أن غياب القدرات العسكرية الأوروبية باتت تهدد مسيرة الاتحاد الأوروبي واستقراره. ولذلك تبلور إجماع دول الاتحاد الأوروبي في **قمة كولونيا** في حزيران ١٩٩٩ حول تعزيز السياسة الخارجية والأمنية المشتركة عن طريق تعزيز هياكل السياسة الدفاعية في السياسة الخارجية والأمنية للاتحاد الأوروبي، وقيام مجلس وزراء الاتحاد الأوروبي باتخاذ القرارات الخاصة لمواجهة الأزمات بالإجماع[4]. وفي **قمة هلسنكي** في كانون الأول ١٩٩٩، وافقت الدول الأعضاء على إنشاء قوة أوروبية عسكرية متعددة الجنسيات بحلول العام ٢٠٠٣، قوامها ٥٠٠٠٠ إلى ٦٠٠٠٠ جندي، قادرة على القيام بعمليات حفظ السلم وعمليات إدارة الأزمات. وكذلك تم الاتفاق على تأسيس ثلاث هيئات عسكرية وسياسية من شأنها أن تكون مسؤولة أمام مجلس الوزراء، وذلك على الشكل الآتي[5]:

١- اللجنة السياسية والأمنية للاتحاد(The Political and Security Committee).

٢- اللجنة العسكرية الأوروبية (The European Military Committee).

٣- المكتب العسكري الأوروبي (The European Military Staff).

---

١ - د.حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي،المرجع السابق،ص٤٥٠.

٢ - د.عبدالعظيم الجنزوري،الاتحاد الأوروبي،المرجع السابق،ص٩٣.

٣ - سباعي الطالب،المرجع السابق،ص٦٤.

٤ - للمزيد راجع: د.عماد جاد وآخرون،المرجع السابق،ص٢٠٨ومابعدها .

٥ - محمد أحمد مطاوع،المرجع السابق،ص١٠٨-١٠٩. وللاطلاع على المزيد حول قمة هلسنكي راجع د.عماد جاد، الاتحاد الأوروبي وتطور التجربة،المرجع السابق،ص٢٢٢.

وفيما يتعلق بموقف معاهدة لشبونة لعام ٢٠٠٩ من مجال السياسة الخارجية والأمنية المشتركة للاتحاد، فإن بنودها قد تتشابه إلى حد كبير مع مشروع الدستور الأوروبي. وهي تتركز حول النقاط التالية[١]:

١- **تحقيق تقدم في مجال التمثيل الخارجي الموحد للاتحاد الأوروبي**، وذلك من خلال استحداث منصب الممثل الأعلى للاتحاد لشؤون السياسة الخارجية والأمنية. وبذلك يتم دمج منصب (الممثل الأعلى للسياسة الخارجية والأمنية المشتركة) ومنصب (المفوض الأوروبي للعلاقات الخارجية) في منصب واحد. وهذا الممثل ينتخب لمدة خمس سنوات من قبل المجلس الأوروبي، ويشغل في آن واحد وظيفة رئيس مجلس الشؤون الخارجية في مجلس الوزراء الذي يضم اجتماعات وزراء خارجية الدول الأعضاء، ووظيفة نائب رئيس المفوضية الأوروبية، ويساهم في تنفيذ مواقف الاتحاد في القضايا الدولية وتطويرها، ويتولى تمثيل السياسة الخارجية والأمنية للاتحاد إلى جانب رئيس المجلس الأوروبي. وبالإضافة إلى منصب الممثل المذكور تنشأ مصلحة عمل الخارجية الأوروبية European External Action Service وهي هيئة تساعد وزير الخارجية في إنجاز مهامه، وتضم موظفين من الأمانة العامة للمجلس والمفوضية والسلك الدبلوماسي الوطني للدول الأعضاء، الأمر الذي يعزز وضع السياسة الخارجية المشتركة للاتحاد، فضلا عن التماسك ووحدة لعمل الخارجي في الاتحاد. وبهذا يتمكن الاتحاد من زيادة فعاليته على الساحة الدولية وتعزيز قيمه ومصالحه.

٢- **تحقيق تقدم في مجال سياسة الدفاع الأوروبي المشترك:** فقد عززت معاهدة لشبونة سياسة الأمن والدفاع الأوروبي المشترك، وذلك من خلال نصها، **أولاً**، على (بند الدفاع المتبادل) الذي يعني أن على الدول الأعضاء تقديم المساعدة والعون بكل الوسائل المتوافرة لديها، في حال تعرض أي دولة من الدول الأعضاء إلى عدوان مسلح خارجي على أراضيها. ومن خلال نصها، **ثانياً**، على (بند التضامن) الذي يتضمن إلزام الاتحاد وجميع الدول الأعضاء بتقديم المساعدة بكل الوسائل المتاحة لإحدى الدول الأعضاء في حال تعرضها لكارثة إنسانية أو طبيعية أو هجوم إرهابي. ومن أجل تحسين القدرات العسكرية للاتحاد، نصت المعاهدة، **ثالثاً**، على إنشاء (وكالة الدفاع الأوروبية European Defence Agency)، التي تعمل في مجال تطوير قدرات الدفاع والبحث والتسليح الأوروبي، وتكون مفتوحة أمام جميع الدول الأعضاء التي ترغب في أن تشترك فيها. ونصت المعاهدة، **رابعاً**، على التعاون المنظم الدائم في مجال سياسة الدفاع. وهذا يعد ابتكارا جديدا، مقارنة بالمعاهدات السابقة،

---

١ - The Lisbon Treaty :١٠ easy-to-read fact sheets,Op. cit.,pp.٢٢-٢٣.

تشترك فيه الدول الأعضاء التي تفي قدراتها العسكرية بالمعايير والالتزامات المنصوص عليها في بروتوكول خاص ملحق.

***

المطلب الثالث: الحرية والأمن والعدالة

(القضاء والشؤون الداخلية في معاهدة ماستريخت)

اهتمت كانت الجماعة الأوروبية عند نشأتها بمواطني الدول الأعضاء من النواحي الاقتصادية فقط، المتعلقة بالعمال والمستهلكين. ورغم أن معاهدة روما قد أشارت إلى حرية تنقل العمال، إلا أنها لم تشر إلى الأمور المتعلقة بها، مثل سياسة تأشيرة الدخول وتنظيم المعابر الحدودية بين الدول الأعضاء. واستمرت هذه الحالة حتى سبعينات القرن الماضي. عندما شرعت الدول الأعضاء في الجماعة بالتفكير في تأسيس نوع من التعاون فيما بينها في مجال الشرطة والقضاء[1]. وفي هذا السياق قامت الدول الأوروبية بالتعاون فيما بينها في مجال السياسة الداخلية من خلال مجموعة من الإجراءات لمكافحة الإرهاب وتأمين الحدود الخارجية. وعند نهاية الثمانينات وبداية التسعينات، برزت مبررات جديدة تفرض المزيد من التعاون والتكامل في المجالات السياسية الداخلية بين دول الجماعة، فمن جهة واجهت دول الجماعة مشاكل عدة في مجالات الهجرة واللجوء والمخدرات والاحتيال، إضافة إلى مجالات الإرهاب والحدود الخارجية، ومن جهة أخرى كانت دول الجماعة التي وافقت على اتفاقية شنجن[2] بحاجة إلى التنسيق فيما بينها فيما يتعلق بمجالات السياسة الداخلية[3].

وبذلك دخلت عملية التكامل الأوروبي مجالات تتعلق بالسياسة الداخلية للدول الأعضاء، مثل المجالات التي تتعلق بأمن المواطنين ونظام العدالة والشرطة والقضاء، وغيرها من الشؤون الداخلية،

---

١ – Alasdair Blair, Op. Cit.,p.٧٣.

٢ – إتفاقية شنجن The Schengen Agreement : هي وثيقة وقعت من قبل خمس دول من الدول الأعضاء في الجماعة الأوروبية في حزيران عام ١٩٨٥، وهي بلجيكا، وهولندا، وألمانيا، ولوكسمبورج، وفرنسا، وذلك بهدف العمل على تأسيس منطقة حدود حرة بينها. وتم تطبيقها في عام ١٩٩٥ بين الموقعين الأصليين وكل من البرتغال وأسبانيا. وانضمت إليها بعد ذلك كل من إيطاليا والنمسا واليونان و الدنمرك وفنلندا والسويد من داخل الاتحاد الأوروبي، ودول أخرى من خارج الاتحاد، مثل النرويج وأيسلندا. ومع ذلك فهناك دول من داخل الاتحاد، مثل أيرلندا وبريطانيا، لم تنضم إلى هذه الاتفاقية بعد. ورغم أن الاتفاقية بدأت كاتفاقية دولية خارج إطار الاتحاد الأوروبي، فإن دمجها تم بعد ذلك في بنود معاهدة أمستردام كجزء من تحرك الاتحاد نحو تأسيس منطقة مشتركة من دون حدود. راجع: David Phinnemore and Lee McGowan, Op. Cit., pp.٣٥٤–٣٥٥

٣ – Ibid., pp.٢٦٧–٢٦٨.

وذلك من خلال معاهدة ماستريخت التي جعلت من ميدان السياسة الداخلية أحد أعمدة الاتحاد الأوروبي، فقد تضمن الباب السادس من المعاهدة نصوصا تحت عنوان (أحكام التعاون في مجالات العدل والقضايا الداخلية)، حددتها في مجالات اللجوء السياسي والقواعد التي تحكم اجتياز الحدود الخارجية للدول الأعضاء، وسياسة الهجرة، وشروط الإقامة، ومحاربة الهجرة، والإقامة، والعمل غير المشروع لمواطني دولة ثالثة في الدول الأعضاء، ومكافحة إدمان المخدرات، ومكافحة التهريب على المستوى الدولي، والتعاون القضائي في الحقوق المدنية، والتعاون القضائي في القضايا الجزائية، والتعاون البوليسي في سبيل الحماية ومكافحة الإرهاب وتجارة الأدوية والأشكال الخطيرة للجريمة الدولية[١].

وأكدت معاهدة ماستريخت أن المنهج المعتمد في ميدان العدالة والقضايا الداخلية هو منهج التعاون وليس منهج الاندماج. وتتجلى هذه الحقيقة في (المادة ك-٣-١)[٢]. وأكدت (المادة ك-٢-٢) أن اختصاص الدول في القضايا الداخلية هو الأصل ولها الكلمة الأخيرة بشأنها[٣]. غير أن المعاهدة أفسحت في المجال أمام الدول الأعضاء لإقامة وتطوير (تعاون أوثق) بين دولتين أو أكثر من الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي في مجال التعاون الداخلي والعدالة وذلك بالنص في (المادة ك-٧) على ذلك بشرط عدم معارضته للنصوص التي وردت في هذا الباب[٤]، الأمر الذي يؤكد أن الدول الأعضاء كانت تأمل في تطوير وإخضاع هذا العمود للمنهج التكاملي في المستقبل.

غير أن معاهدة أمستردام قامت بإخضاع بعض مجالات هذا الميدان لمناهج التكامل والاندماج في الاتحاد الأوروبي التي سبق تطبيقها بنجاح على الجوانب الاقتصادية والمالية، الأمر الذي عكس إصرار الدول الأعضاء على تحويل الاتحاد الأوروبي إلى فضاء موحد للحرية والأمن والعدالة، وفي هذا السياق حدد المجلس الأوروبي المنعقد في مدينة **تمبيري** (فنلندا) في تشرين الأول ١٩٩٩، الخطوط العامة لتوجيهات وأولويات السياسة الأوروبية في هذه المجالات، وذلك على النحو الآتي[٥]:

---

١ - راجع المادة ك-١ معاهدة ماستريخت.

٢ - المادة (ك-٣-١) من معاهدة ماستريخت تنص على أنه (في المجالات المشار إليها في المادة ك-١ تتبادل الدول الأعضاء المعلومات وتتشاور فيما بينها داخل المجلس في سبيل تنسيق عملها . وتقيم لهذا الغرض تعاونا بين المصالح المؤهلة في إدارتها).

٣ - المادة (ك-٢-٢) من معاهدة ماستريخت تنص على أن (هذا الفصل لا يمس العمل بالمسؤوليات التي تقع على عاتق الدول الأعضاء لحفظ النظام العام وحماية الأمن الداخلي).

٤ - المادة (ك-٧) من معاهدة ماستريخت تنص على أن (لا تضع أحكام هذا الباب عائقا لإقامة أو تطور تعاون أوثق بين دولتين أو عدة دول أعضاء بالقدر الذي لا يتعارض مع هذا التنسيق ولا يعيق الأحكام المنصوص عليها في هذا الباب).

٥ - د.حسن نافعة، الاتحاد الأوروبي، المرجع السابق،ص٢٨٤.

١- صياغة سياسة أوروبية مشتركة في مجالات الهجرة واللجوء، عن طريق توحيد النظم والقوانين الأوروبية المتعلقة بالسياسات المطبقة في هذه المجالات.

٢- تحويل الاتحاد الأوروبي إلى فضاء موحد للعدالة، عن طريق التحرك من أجل توحيد بعض إجراءات التقاضي، ولاسيما ما يتعلق منها بمنازعات المناطق المتاخمة والاعتراف المتبادل بالأحكام القضائية..الخ.

٣- وضع نظام موحد لمكافحة الجريمة على صعيد الاتحاد الأوروبي وضرورة اعتباره كتلة أمنية داخلية موحدة.

وبعد ذلك اهتم مشروع الدستور الأوروبي كثيرا بهذا المجال، واقترح عدة تطورات في سبيل تطويره، كان من أهمها تعديل عنوان مجال (العدالة والشؤون الداخلية)الذي كان يشكل العمود الثالث للاتحاد الأوروبي في ضوء معاهدة ماستريخت وتعديلاتها في أمستردام ونيس، إلى عنوان جديد هو(مجال الحرية والأمن والعدالة) الذي يحمل مغزى سياسيا أكثر من العنوان السابق[١]، وإلغاء العمود الثالث في المعاهدات السابقة وتمديد اختصاصات الاتحاد إلى أغلبية جوانب هذا المجال. والأهم من كل ذلك اقتراح إخضاع الجزء الأكبر من هذا المجال الآلية الاندماج في صنع القرار، وذلك من خلال توسيع تطبيق قاعدة الأغلبية الموصوفة على أكثرية القضايا المتعلقة بهذا المجال في المجلس. وقد جاءت تلك الخطوة لمعالجة التناقض بين إمكانية تنقل الخارجين على القانون بين الدول الأوروبية، وبين تقييد الأجهزة القضائية والشرطة بالحدود. وسمح الدستور أيضا للدول الأعضاء باتخاذ القرارات، المتعلقة بالتعاون القضائي فيما يخص الجرائم، بالأغلبية، ولكن مع وجود قيود تتمثل في ضرورة تحديد الحالات التي يتم اتخاذ القرارات فيها بالأغلبية، بالإضافة إلى إمكانية فرملة الطوارئ في بعض الحالات، إذا رأت إحدى الدول الأعضاء أن إجراءً معينا يشكل تهديدا أساسيا لقواعد نظامها القضائي[٢].

ولذلك اهتمت معاهدة لشبونة عام ٢٠٠٩ بهذا المجال، وركزت على مجموعة من الإصلاحات فيه، في مقدمتها تغيير عنوانه من (مجال العدالة والشؤون الداخلية) إلى (مجال الحرية والأمن والعدالة). وهناك مجموعة أخرى من التعديلات، من أهمها:

---

١ - Didier Bigo and others, The Institutions of JHA, Federal Trust for Education and Research,٢٠٠٦,p.٢.
www.fedtrust.co.uk/admin/uploads/FT_JHA_١.pdf

٢ - جورج ثروت فهمي،المرجع السابق،ص١٨٢.

أ- زيادة كفاءة عملية اتخاذ القرارات في مجال الأمن والحرية والعدالة من خلال إخضاع اتخاذ القرارات في مجلس وزراء الاتحاد للأغلبية الموصوفة من جهة، وتوسيع صلاحيات البرلمان الأوروبي في هذا المجال من جهة أخرى.

ب- إنشاء نظام موحد لإدارة الحدود الخارجية للاتحاد، مع تعزيز اختصاصات الوكالة الأوروبية لإدارة التعاون حول الحدود الخارجية.

ج- تعزيز وسائل محاربة الهجرة غير المشروعة واللجوء والاتجار بالإنسان من خلال إنشاء سياسة أوروبية عامة وموحدة تحدد قواعد وشروط الهجرة.

د- إعتماد الحد الأدنى من القواعد لتحديد أنواع الجرائم والعقوبات المقررة لها فيما يتعلق بالجرائم العابرة للحدود مثل (الإرهاب، والاتجار بالمخدرات والأسلحة والنساء، وغسل الأموال...الخ) وإخضاعها لاختصاصات البرلمان الأوروبي واتخاذ القرارات فيها بالأغلبية الموصوفة في مجلس وزراء الاتحاد.

هـ- إعتراف المعاهدة بمكتب الشرطة الأوروبية (أيروبول Europol) الذي قد يدعم عمل، في الوقت الحاضر، قوات الشرطة الوطنية ، وتحوّله إلى شرطة أوروبية تعمل في مجالات التحقيق والعمليات جنبا إلى جنب مع قوات الشرطة الوطنية للدول الأعضاء.

و- توسيع التعاون القانوني في مجالي القانون المدني والقانون الجنائي من خلال مبدأ الاعتراف المتبادل (أي اعتراف كل نظام قانوني بأن الأحكام الصادرة بموجب الأنظمة القانونية الأخرى من الدول الأعضاء صحيحة وقابلة للتطبيق). ويتم ذلك من خلال التعاون في مجال جمع الأدلة، والوصول الفعال إلى العدالة، والتعاون بين سلطات الدول الأعضاء القانونية فيما يتعلق بتطبيق القرارات القضائية، وتشريع القواعد والإجراءات الضرورية لضمان الاعتراف بكل القرارات والأحكام القانونية عبر الاتحاد الأوروبي.

ز- إفساح المعاهدة في المجال لإنشاء مكتب المدعي العام الأوروبي.

***

الفصل الثاني

نشأة البرلمان الأوروبي وتكوينه

أدرك الآباء المؤسسون للاتحاد الأوروبي (الجماعات الأوروبية سابقا) بأنه من الضروري أن يكون للتكامل الأوروبي جهاز ذو بعد شعبي يمثل المواطنين الأوروبيين ويساهم في إيجاد وعي عام أوروبي، من خلال التعبير عن الرأي العام الأوروبي والإدارة السياسية للشعوب الأوروبية، ويتمتع بسلطات تسمح له بالاشتراك مع باقي أجهزة الاتحاد في اتخاذ القرارات. ولذلك نصت معاهدات الاتحاد منذ البداية على وجود هذا الجهاز الذي سمي بالبرلمان الأوروبي، ولكن لم تكن هيكليته وسلطاته ثابتة، فقد تغيرت كثيرا نتيجة للتوسع العمودي والأفقي للاتحاد.

ونتناول في هذا الفصل دراسة البرلمان الأوروبي من حيث هيكليته وسلطاته، تمهيدا لبيان دوره وتأثيره في عملية التكامل الأوروبي في القسم الثاني لهذه الدراسة. وذلك خلال المباحث التالية:

المبحث الأول: تشكيلة وأعضاء وهيئات البرلمان الأوروبي.

المبحث الثاني: صلاحيات البرلمان الأوروبي.

***

المبحث الأول: تشكيلة وأعضاء وهيئات البرلمان الأوروبي

يتشكل البرلمان الأوروبي من أعضاء منتخبين مباشرة من بين مواطني الدول الأعضاء. للبرلمان هيئات متعددة ومتخصصة في مجالات عمل البرلمان المختلفة.

والبرلمان هو أحد الأجهزة الرئيسية للاتحاد الأوروبي ويعمل إلى جانب المؤسسات الرئيسية الأخرى، مثل المجلس الأوروبي والمجلس ومحكمة العدل من أجل تحقيق أهداف الاتحاد. وتجمع بينه وبين تلك المؤسسات روابط قانونية وسياسية، بحيث لا يمكن فهم وظيفة ودور البرلمان الأوروبي في الاتحاد من دون فهم وظيفة ودور تلك المؤسسات في الاتحاد. وسنتطرق في هذا المبحث إلى مؤسسات الاتحاد بشكل عام من ناحية تشكيلاتها وهيئاتها ووظائفها، ثم نبحث في تنظيم البرلمان الأوروبي، وذلك في أربعة مطالب:

المطلب الأول: مؤسسات الاتحاد الأوروبي

المطلب الثاني: تشكيلة وسير عمل البرلمان الأوروبي

المطلب الثالث: أعضاء البرلمان الأوروبي

المطلب الرابع: تنظيم البرلمان الأوروبي

***

المطلب الأول: مؤسسات الاتحاد الأوروبي

لتحقيق أهداف الاتحاد الأوروبي كان لابد من إنشاء مؤسسات خاصة بالاتحاد، لها وظائف واختصاصات محددة. وقد حددت المعاهدات المنشئة للاتحاد مؤسسات الاتحاد الأوروبي الرئيسية بـ: البرلمان الأوروبي، والمجلس الأوروبي، ومجلس الاتحاد الأوروبي (مجلس الوزراء)، والمفوضية الأوروبية، ومحكمة عدل الاتحاد الأوروبي، ومحكمة المدققين. وهناك مؤسسات استشارية وفنية أخرى حُدّدت بـ: اللجنة الاقتصادية والاجتماعية الأوروبية، ولجنة الأقاليم، وبنك الاستثمار الأوروبي، والبنك المركزي الأوروبي.

سنتطرق في هذا المطلب، ولو بإيجاز، إلى أهم مؤسسات الاتحاد من حيث تطورها وتكوينها ووظائفها وعلاقات بعضها بالبعض الآخر.

***

الفرع الأول: المجلس الأوروبي The European Council

كيف تأسس وتطور المجلس الأوروبي، وما هي مهامّه؟ وكيف يتم الوصول إلى الرئاسة؟

أولا) التأسيس والتطور

المجلس الأوروبي هو الاسم الذي يطلق على اجتماعات رؤساء الدول و الحكومات الدول في الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي منذ عام ١٩٧٤. والحقيقة أن معاهدة روما لعام ١٩٥٧، لم تنص على وجود مثل تلك الاجتماعات، ولكن ذلك أصبح واقعاً بعد اجتماع قادة الدول الأعضاء ثلاث مرات في ستينات القرن الماضي لحل مشاكل الجماعة المتعلقة بالتوسع والتكامل الأوروبي[1]. ولهذا يعتبر المجلس الأوروبي، مقارنةً بمؤسسات الاتحاد الأوروبي الرئيسة الأخرى (البرلمان الأوروبي والمفوضية الأوروبية ومحكمة العدل) حديثَ العهد.

---

١ - David Phinnemore and Lee McGowan, Op. Cit., pp.١٧٧-١٧٨.

وترجع فكرة وجود مؤسسة تتكون من قادة الدول الأعضاء في الجماعات الأوروبية إلى مشروع فوشيه الذي قدم في عام ١٩٦١، وذلك بعد أن أصر الجنرال ديجول على أن يكون للتكامل الأوروبي مجلس له السلطة العليا ويضم رؤساء حكومات الدول الأعضاء ويجتمع ثلاث مرات سنويا، أو حسب الحاجة، ويعمل وفقا لقاعدة الإجماع. غير أن المشروع أصيب بالفشل[١]. ولكن بعد فشل مجلس وزراء الجماعات الأوروبية في حل المشاكل التي تعترض طريق التكامل من جهة[٢]، وبعد التوسع الأولي للجماعة في عام ١٩٧٢ من جهة أخرى، ازدادت الحاجة إلى تشاور أكثر على أعلى مستويات القادرة على اتخاذ القرار في دول الجماعة، الأمر الذي لفت الانتباه إلى الحاجة إلى اجتماعات القمة[٣].

عليه، فقد اجتمع قادة الجماعة الأوروبية أربع مرات حتى عام ١٩٧٤، موعد اجتماع باريس. وفيه اقترح الرئيس الفرنسي (فاليري جيسكار ديستان) ضرورة عقد اجتماعات القمة بشكل منتظم ثلاث مرات في السنة.

ومنذ العام ١٩٨٥ أصبحت مرتين بغية تحديد مستقبل التكامل الأوروبي وحل المشاكل التي تعترض طريقه ولا يكون في مقدور المؤسسات الأخرى للجماعة حلها، وبغية العمل أيضاً على التعاون السياسي بين الدول الأعضاء. وقد وافق المجتمعون على هذا الاقتراح بالإجماع[٤]. وكان ذلك بمثابة خطوة إلى الأمام في مسيرة التكامل الأوروبي. وقد وصفها جان مونيه بأنها بداية السلطة الأوروبية. وقيل كذلك بأنها (المرجع الرئيسي لاتخاذ القرارات التاريخية)[٥].

وفي ١٩ حزيران ١٩٨٣، وفي مدينة شتوتغارد، وقع رؤساء الدول الأعضاء في الجماعة وثيقةً حددت مهام وتكوين المجلس الأوروبي[٦]. وتم تقنين المجلس الأوروبي في معاهدات الجماعة، لأول مرة، في (المادة ٢) من معاهدة القانون الأوروبي الموحد عام ١٩٨٦، تحت عنوان المجلس

---

١ – د.إسماعيل صبري مقلد، وحدة أوروبا السياسية في الثمانينات،المرجع السابق،ص٤٧.

٢ – د.عبد العظيم الجنزوري،الاتحاد الأوروبي،المرجع السابق،ص١٠٢.

٣ – د.محمد محمود الإمام ،تطور الأطر المؤسسية للاتحاد الأوروبي،المرجع السابق،ص١٨٨.

٤ – David Phinnemore and Lee McGowan, Op. Cit., p.١٧٨.

٥ – The Treaty of Lisbon: A Second Look at the Institutional Innovations, Joint Study by (CEPS, EGMONT and EPC), Brussels,٢٠١٠,p٧.

٦ – Alina Kaczorowska, European Union Law, Rutledge–Cavendish, New York,٢٠٠٨, p.١٣٧.

الأوروبي. وتم توضيح بعض مهامه الرئيسية، بعد ذلك، في (المادة ٤) من معاهدة ماستريخت لعام ١٩٩٢[١].

والجدير بالذكر أنه مع مرور الوقت، ومن خلال تعديلات معاهدات الاتحاد، تم تعزيز اختصاصات المجلس الأوروبي الذي قام بدور أكثر أهمية في مفاوضات ماستريخت لعام ١٩٩٢، وأصبح محط اهتمام منذ مفاوضات معاهدة أمستردام لعام ١٩٩٧، وكان له دور كبير في معاهدة نيس لعام ٢٠٠٠، وصياغة مشروع الدستور الأوروبي لعام ٢٠٠٤، وحل مشكلة عدم التصديق على مشروع الدستور الأوروبي، وبالتالي الوصول إلى صيغة بديلة، في لشبونة عام ٢٠٠٩ تحت عنوان (معاهدة الإصلاح)[٢]. وكان له دور فعال في تحديد سياسات الاتحاد في مجال التوسع وقبول الأعضاء الجدد، وكذلك عند رسم إستراتيجية الاتحاد في التعامل مع الأوضاع الأوروبية المترتبة على الأحداث الدولية، مثل انهيار الاتحاد السوفيتي[٣].

ثانيا) الهيكلة والمهام

يتشكل المجلس الأوروبي، وفق معاهدة لشبونة لعام ٢٠٠٩، من رؤساء دول أو رؤساء حكومات الدول الأعضاء، ومن الرئيس المنتخب للمجلس، ورئيس المفوضية الأوروبية. ويجتمع المجلس مرتين في السنة بشكل دوري في بروكسل، ومن بين أهم مهامه[٤]:

١- تحديد المصالح الإستراتيجية والأهداف الأساسية في مجال السياسة الخارجية للاتحاد.
٢- القيام بدور الوسيط في حالة ما يعرف بإجراء فرملة الطوارئ Emergency Brake procedure في مجالات (الضمان الاجتماعي والمسائل الجنائية والتعاون في الشؤون الداخلية والقضاء)[٥].
٣- تعيين رئيس المجلس الأوروبي ورئيس المفوضية الأوروبية والممثل الأعلى للشؤون الخارجية وأعضاء المجلس التنفيذي للبنك المركزي الأوروبي بالأغلبية الموصوفة.

---

١ - Ibid.,p١٣٧.

٢ - The Treaty of Lisbon: A Second Look at the Institutional Innovations, Op. Cit.,p٧.

٣ - راجع دراسة: د.حسن نافعة،البناء المؤسسي للاتحاد الأوروبي،في مجلة السياسة الدولية،العدد ١٥٧ يوليو ٢٠٠٤،ص٨٠.

٤ - Stefan Griller &Jacques Ziller, The Lisbon Treaty, Springer Wien New York, Austria, ٢٠٠٨, pp.٦٤-٦٦.

٥ - إذا رأت إحدى الدول الأعضاء، في أحد هذه المجالات، أن قرارا معينا يتخذ بالأغلبية، وشكل تهديدا لمصالحها الوطنية، فبإمكانها أن تستخدم (فرملة الطوارئ Emergency Brake)، ومن ثم إحالة الموضوع إلى المجلس الأوروبي، لإصدار قرار بشأنه.

٤- تقرير توسيع قاعدة الأغلبية، وذلك باتخاذ القرار في مجلس وزراء الاتحاد بالإجماع من دون حاجة إلى تعديل معاهدات الاتحاد، ويتم ذلك من خلال مؤتمر بين الحكومات والتصديق عليه من قبل جميع الدول الأعضاء.

٥- إصدار القرار بتشكيل البرلمان الأوروبي، وترتيب الرئاسة الدورية لمجلس الوزراء، وتعديل عدد أعضاء المفوضية الأوروبية.

ثالثا) الرئاسة

تضمنت معاهدة لشبونة ما سنّه مشروع الدستور الأوروبي بالنسبة إلى رئاسة المجلس الأوروبي، وهو التخلي عن فكرة رئاسة المجلس بالتناوب من قبل الدول الأعضاء لصالح رئيس دائم. يتم تعيينه من قبل القمة لمدة سنتين ونصف السنة قابلة للتجديد مرة واحدة، ولا يتعارض منصبه مع أي منصب وطني أو إتحادي آخر. وهو يترأس المجلس ويعمل لإعداد واستمرار أعماله، ويسعى لتحقيق الإجماع فيه، ويقدم محضر اجتماعاته للبرلمان، ويمثل الاتحاد في حدود اختصاصاته فيما يتعلق بالسياسة الخارجية والأمنية المشتركة. وقد تم انتخاب السيد فان رومبوي Van Rompuy كأول رئيس للمجلس[١].

***

الفرع الثاني: مجلس الاتحاد الأوروبي أو (مجلس الوزراء)

The COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION

ماهي هيكليته؟ وماهي مهام رئاسته؟ وماهي مهام المجلس الوزاري؟

أولا) الهيكلية

مجلس الاتحاد الأوروبي هو صورة تقليدية لمؤسسات مابين الحكومات. على شاكلة مؤسسات المنظمات الدولية. فهو يتكون، كونه وفقا (للمادة ٢٠٣) من معاهدة ماستريخت، من ممثلي الدول الأعضاء على مستوى الوزراء[٢]. وهو جهاز دائم، و يجتمع بشكل منتظم، وذو أهمية كبيرة في عملية اتخاذ القرارات في الاتحاد، ويعتبر جزءاً من السلطة التنفيذية مع المفوضية الأوروبية، وجزء من

---

١ – راجع ملخص معاهدة لشبونة على الموقع الرسمي للمجلس الأوروبي على شبكة إنترنيت على العنوان التالي:
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/١١١٦٥٢.pdf
آخر زيارة له بتأريخ ٩ كانون الثاني ٢٠١١.

٢ – Jon Pinder, Op. Cit.,p٣٣.

السلطة التشريعية مع البرلمان الأوروبي في الاتحاد الأوروبي. ومقره في مدينة بروكسل. ويجتمع عدة مرات في مدينة السنة في لوكسمبورج[١].

وتتغير عضوية المجلس بتغيير موضوع البحث والدراسة، فإذا كان الموضوع يتعلق بالزراعة أو المالية أو الصناعة ...الخ، اجتمع الوزراء المتخصصون في هذه المجالات لوحدهم. أما وزراء الخارجية فيجتمعون مرة في الشهر على الأقل لمناقشة القضايا المتعلقة بالسياسة الخارجية[٢].

ويعاون المجلس عدد من اللجان ومجموعات العمل، ومن بينها لجنة الممثلين الدائمين COREPER، المكونة من سفراء الدول الأعضاء المقيمين في بروكسل، وهي تقوم بالتحضير لأعمال المجلس، واللجنة السياسة المكونة من المديرين السياسيين في وزارات خارجية الدول الأعضاء، وهي تقوم بمراقبة تطورات الموقف الدولي وتقديم الاقتراحات إزاءها. وهناك أيضا **الأمانة العامة للمجلس** ومقرها في بروكسل، وهي تتكون من عدد كبير من الموظفين من الدول الأعضاء يخدمون المجلس ولجنة الممثلين الدائمين[٣].

ثانيا) الرئاسة

وفقا (للمادة ٢٠٣) من معاهدة الجماعة الأوروبية، يترأس اجتماعات المجلس، الوزير الممثل لإحدى الدول الأعضاء وذلك بالتناوب لمدة ستة أشهر، وفقاً للتسلسل الهجائي لأسماء الدول[٤]. وتشمل المهام الرئيسية للدولة التي تترأس المجلس[٥]:

---

١ –Jeremy Richardson, European Union, Third edition, Routledge , New York,٢٠٠٦,p١٤٣.

٢ – د.محمد مصطفى كمال و د.فؤاد نهرا،المرجع السابق،ص٤٣.

ووفقا لمعاهدة لشبونة اصبحت اجتماعات وزراء المجلس موزعة على عشرة مجالس:

أ–مجلس الشؤون العامة. ب– مجلس الشؤون الخارجية (برئاسة الممثل الأعلى للاتحاد). ج– مجلس الشؤون المالية والاقتصادية. د– مجلس التعاون في مجال القضاء والشؤون الداخلية. هـ– مجلس شؤون التوظيف، والسياسة الاجتماعية. و– مجلس شؤون المنافسة. ز– مجلس شؤون النقل والاتصالات والطاقة. ح– مجلس شؤون الزراعة والثروات السمكية. ط– مجلس شؤون البيئة. ق– مجلس شؤون التعليم والشباب والثقافة. راجع: Jeremy Richardson, Op. Cit.,p.١٤٨.

٣ – د.محمد محمود الإمام ،تطور الأطر المؤسسية للاتحاد الأوروبي،المرجع السابق،ص١٩٤ وما بعدها.

٤ – د.عبد المنعم سعيد، المرجع السابق،ص٦٤. وراجع الملحق رقم (٢) والمتعلق بترتيب أدوار الرئاسة خلال الأعوام ٢٠١٠–٢٠٢٠.

٥ – Alina Kaczorowska, Op. Cit.,pp.١٤١–١٤٢.

١- تحضير وتنظيم وترؤس اجتماعات المجلس، والدعوة إلى الاجتماع، وتحديد جدول أعمال الاجتماعات، ومساعدة الدول الأعضاء على التوصل إلى الاتفاق على قضايا الاتحاد، وتحديد أوقات التصويت في المجلس.
٢- ترؤس لجنة الممثلين الدائمين وهيئات التعاون السياسي الأخرى في المجلس.
٣- تمثيل المجلس أمام مؤسسات الاتحاد الأخرى، مثل البرلمان الأوروبي والمفوضية الأوروبية.

لقد وجهت انتقادات كثيرة إلى طريقة هذا التناوب لمدة ستة أشهر من قبل الدول الأعضاء، يضر باستمرارية عمل المجلس وربما بكفاءته أيضا، واعتبرت رئاسة المجلس مهمة صعبة بالنسبة للدول الصغرى أو الدول حديثة الانضمام إلى الاتحاد. وبهدف تلافي هذا النقص نص مشروع الدستور الأوروبي، وبعده معاهدة لشبونة عام ٢٠٠٩، على إصلاحات عديدة، أهمها اثنان[١]:

١- فيما يتعلق برئاسة مجلس الشؤون الخارجية، تم تحديث منصب الممثل الأعلى للشؤون الخارجية الذي يتم تعينه من قبل المجلس الأوروبي لمدة خمس سنوات، وهو يكون نائبا لرئيس المفوضية الأوروبية في ذات الوقت.
٢- بالنسبة للتشكيلات الأخرى في المجلس، ومن ضمنها مجلس الشؤون العامة، فقد تم الاتفاق على نظام جديد تتم فيه رئاسة تشكيلات المجلس من قبل مجموعة تتكون من ثلاث دول من دول الأعضاء، يؤخذ بعين الاعتبار تنوعها الجغرافي ضمن الاتحاد. وتكون الرئاسة لمدة (١٨) شهرا على أساس التناوب وبالتساوي، أي أن كل عضو داخل المجموعة الرئاسية يترأس المجلس لمدة (٦) أشهر ويصبح بعد ذلك نائبا للرئيس مع العضو الآخر لمدة سنة.

ثالثا) المهام

يقوم المجلس الوزاري بوظائف متنوعة وهامة، يمكن تلخيصها بما يأتي[٢]:

١- وفقا (للمادة ٢٠٢) من معاهدة الجماعة الأوروبية فإن على المجلس الوزاري ضمان تنسيق السياسات الاقتصادية بين الدول الأعضاء في الاتحاد من خلال المشاورات والاستشارات والتوصيات والدراسات، وإصدار قرارات ملزمة بهذا الشأن.
٢- يتمتع المجلس الوزاري بسلطات واسعة فيما يتعلق بعملية اتخاذ القرارات والتشريع في كل المجالات التي تقع ضمن اختصاصات الاتحاد، وذلك إما وحده، كما هو الحال في مجال السياسة الخارجية والأمنية المشتركة، وإما مع البرلمان الأوروبي وباقي مؤسسات الاتحاد في المجالات الأخرى.

---

١ - Stefan Griller &Jacques Ziller,Op. Cit., pp.٦٩-٧٠.

٢ - Alina Kaczorowska, Op. Cit.,p.١٤١.

٣- صياغة مشروع ميزانية الاتحاد وتبنيه بالاشتراك مع البرلمان الأوروبي والمفوضية الأوروبية.
٤- منح المفوضية الأوروبية سلطات إصدار تعليمات خاصة بتنفيذ تشريعات الاتحاد.
٥- تحديد بدء المفاوضات ومنح المفوضية الأوروبية صلاحية إجراء المفاوضات بشأن الاتفاقات الدولية مع الجهات الأجنبية نيابة عن الاتحاد، والتصديق على نتائجها.
٦- تحديد رواتب المفوضين في المفوضية الأوروبية وقضاة محكمة العدل، وتعيين أعضاء محكمة المدققين، والقيام ببعض المهام الإدارية الأخرى في الاتحاد.

رابعا) التصويت

وكانت طريقة الإجماع هي الأغلب في بداية نشوء الجماعات الأوروبية الثلاثة[١]. غير أن التوسع الأفقي والعمودي المضطرد جعل من الصعب استمرار عملية التكامل الأوروبي في ظل قاعدة الإجماع، وهذا ما أدى إلى إدخال تعديلات عديدة على عملية صنع القرار في المجلس[٢] أسفرت في النهاية عن وجود ثلاثة طرق بإمكان مجلس الوزراء فيها يمكن أن يصوت لاتخاذ قراراته. وهذه الطرق هي الإجماع Unanimous، والأغلبية البسيطة Simple Majority ، والأغلبية الموصوفة Qualified Majority-QMV، ويتم ذلك بالشكل الآتي:

١- **القرارات التي تتطلب الإجماع**، تتساوى فيها قوة التصويت لدى الدول، فلا يمكن لأي دولة مهما يكن حجمها أن تمارس حق النقض(الفيتو) ضد إصدار القرار. ولكن الامتناع عن التصويت لا يمنع إصدارها[٣]. ومن أهم المجالات التي تتطلب الإجماع هي: الضرائب، والتنسيق في مجال الضمان الاجتماعي والحماية الاجتماعية، وأحكام معينة في مجال العدالة

---

١ - الجدير بالذكر أنه عندما طالبت المفوضية الأوروبية، في نيسان عام ١٩٦٥، بإصلاحات مؤسسية تستهدف الإسراع بعملية التكامل الأوروبي، عن طريق توسيع سلطات المفوضية الأوروبية واتخاذ القرارات داخل مجلس وزراء الجماعة بالأغلبية بدلا من الإجماع، عارضت فرنسا ذلك بشدة، حتى وصل التصعيد الفرنسي إلى حد مقاطعة أعمال أجهزة ومؤسسات الجماعة الأوروبية. وقاطعت فرنسا اجتماعات المجلس في ٣٠ حزيران ١٩٦٥، وكانت الأزمة التي اشتهرت بـ(سياسة المقعد الخالي)، ولم تعد فرنسا إلى شغل مقعدها إلا بعد التوصل إلى حل وسط في ٣٠ كانون الثاني ١٩٦٦ بما عرف بـ(تسوية لوكسمبورج Luxembourg Compromise)، التي كانت عبارة عن اتفاق بين الدول الأعضاء أعطيت بموجبه حق المطالبة باتخاذ القرارات بالإجماع في المجلس في حالة تعرض مصالحها الحيوية للخطر، أي إعطاء الدول الأعضاء بشكل غير مباشر حق استخدام (الفيتو) ضد قرارات المجلس كلما أرادت ذلك، بحجة تعرض مصالحها الحيوية للخطر،راجع: د.محمد مصطفى كمال و د.فؤاد نهرا،المرجع السابق،ص٤٥.

٢ - د.حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي،المرجع السابق،ص١٩٦.

٣ -د.محمد محمود الإمام،تطور الأطر المؤسسية للاتحاد الأوروبي،المرجع السابق،ص١٩١.

والشؤون الداخلية، والسياسة الخارجية والأمنية المشتركة، وانضمام الدول الجديدة إلى الاتحاد[1].

٢- **القرارات التي يمكن اتخاذها بالأغلبية البسيطة** يُطبق فيها مبدأ المساواة السيادية على أساس أن لكل دولة صوتا واحدا[2]، وهي تتعلق أساسا بعدد من المسائل الإجرائية غير المهمة[3].

٣- **القرارات التي تتطلب أغلبية موصوفة** تطلّب تطبيقها وقتاً طويلاً قبل أن تصبح الطريقة الأساسية في التصويت في المجلس. وكانت معاهدة القانون الأوروبي الموحد عام ١٩٨٦ الخطوة الأولى باتجاه توسيع نطاق القرارات التي تتخذ وفقا لهذه الطريقة. ونشير إلى أنه، وفقا لهذا النمط من التصويت فإن أوزان الدول في التصويت تختلف. وقد صمم ذلك لضمان الإنصاف في عملية اتخاذ القرارات، بحيث يعكس الصوت المخصص لكل دولة وزنها من النواحي السياسية والاقتصادية والديموغرافية ضمن الاتحاد. ولهذا النظام هدفان رئيسيان: أولا، ضمان عدم عرقلة عمل المجلس من قبل الدول الصغيرة، وثانيا، ضمان تمثيل الدول الصغيرة في المجلس دون تمكينها، بشكل منظم، من أن تجاوز بأصواتها الدول الكبيرة في عملية اتخاذ القرارات[4].

وبذلك يمكن القول بأن نظام الأغلبية الموصوفة هو بمثابة الحل الوسط بين نظام الإجماع الذي قد يستغل من قبل الدول الصغرى لعرقلة عمل المجلس، ونظام الأغلبية البسيطة الذي قد يستغل من قبل الدول الكبيرة بغرض الهيمنة على عمل المجلس وعدم الإفساح في المجال للدول الصغيرة كي تعبر عن مصالحها بشكل مناسب.

والجدير بالذكر أن تغيَّر عدد الأصوات المخصصة للدول الأعضاء في المجلس قد تغيّر عدة مرات منذ معاهدة روما، وذلك نظرا للتوسع الأفقي الذي أشهدته الجماعة باستمرار. وقد اتفقت الدول الأعضاء في معاهدة نيس على توزيع جديد لأصوات الدول في المجلس، في حالة اتخاذ القرارات بالأغلبية الموصوفة[5].

وتم الاتفاق في معاهدة لشبونة على توسيع نطاق المجالات التي تؤخذ فيها القرارات في المجلس بالأغلبية الموصوفة إلى ٤٥ مواد جديدة. وكذلك تم الاتفاق على تحديد جديد للأغلبية الموصوفة بعنوان (نظام الأغلبية المزدوجة) وهو التحديد ذاته الذي وصلت إليه الدول الأعضاء في مشروع الدستور الأوروبي، أي إذا كان المجلس يعمل وفقا لمبادرة

---

١ – Alina Kaczorowska, Op. Cit.,p.١٤٤-١٤٥.

٢ – د.حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي،المرجع السابق،ص١٩٦.

٣ – د.محمد مصطفى كمال و د.فؤاد نهرا،المرجع السابق،ص٤٥.

٤ – Alina Kaczorowska, Op. Cit.,p.١٤٥.

٥ – لمعرفة توزيع أصوات الدول في المجلس في حال اتخاذ القرارات بالأغلبية الموصوفة راجع الملحق رقم (٣) .

المفوضية الأوروبية أو الممثل الأعلى للسياسة الخارجية للاتحاد في المجالات التي يتخذ القرار فيها بالأغلبية الموصوفة، كانت الأغلبية عبارة عن موافقة ٥٥% من الدول الأعضاء بشرط أن تمثل ٦٥% من تعداد سكان الاتحاد أو أكثر، وأن لا يقل عدد الدول المعترضة عن ٤ دول. ولكن إذا كان المجلس يعمل وفقا لمبادرة الدول الأعضاء أو الجهات غير التي ذكرت فيما تقدم (المفوضية والممثل الأعلى للسياسة الخارجية) كانت الأغلبية عبارة عن موافقة ٧٢% من الدول الأعضاء بشرط أن تمثل ٦٥% من تعداد سكان الاتحاد أو أكثر، مع الأخذ بعين الاعتبار أن العمل بنظام نيس[١] سيستمر حتى الأول من تشرين الثاني ٢٠١٤.

وفي الحقيقة يمكن اعتبار نظام الأغلبية المزدوجة بأنه تقدم حقيقي في عملية صنع القرار في الاتحاد الأوروبي لأسباب عدة منها، **أولا**، اعتماد نظام أكثر بساطة من نظام ترجيح الأصوات أو أوزان الأصوات المعمول به في المعاهدات التي سبقت معاهدة لشبونة، الأمر الذي يساعد على زيادة فعالية الاتحاد الأوروبي في إصدار القوانين والقرارات الضرورية. **وثانيا**، لأن نظام الأغلبية المزدوجة نظام مرن يستوعب توسع الاتحاد الأفقي في المستقبل دون الخوض في مفاوضات طويلة حول كيفية توزيع الأصوات داخل المجلس، **وثالثا**، لأن النظام الجديد يأخذ بالاعتبار الطبيعة المزدوجة للاتحاد الأوروبي، أي تكوين الاتحاد الأوروبي من الدول والمواطنين الأوروبيين[٢].

ويلاحظ من كل ما تقدم أن الوظيفة الرئيسة للمجلس الوزاري في سياق البنية التنظيمية والمؤسسية الراهنة للاتحاد الأوروبي، هي وظيفة مزدوجة ذات بعدين، أحدهما تشريعي والآخر تنفيذي[٣]. ومن جهة أخرى، لو نظرنا إلى وظائف المجلس وتكوينه لرأينا أنه يكتسب خصائص الأجهزة الما بين

---

١ – وفقا لنظام نيس يتطلب اتخاذ القرارات في المجلس بالأغلبية المزدوجة، موافقة نسبة ٧٣.٩% من مجموع أصوات الدول الأعضاء، على أن توافق أغلبية الدول وأحيانا الثلثان على القرار. ولأي دولة الحق في طلب التأكد من أن نسبة سكان الدول الموافقة على القرار لا تقل عن ٦٢% من إجمالي عدد سكان الجماعة. وهذا الشرط اختياري يمكن أن تتمسك أو لا تتمسك به الدول الأعضاء. راجع: د.محمد محمود الإمام،تجارب التكامل العالمية،المرجع السابق،ص٥٤٣. وكذلك راجع:

Wolfgang Wessels. "Nice Results: The Millenium IGC in the EU's Evolution." Journal of Common Market Studies Vol ٣٩, No ٢: June ٢٠٠١,p.١٢. http://www.blackwell-synergy.com/doi/abs/١٠.١١١١/١٤٦٨-٥٩٦٥.٠٠٢٨٥

٢ – راجع: www.europa.eu/scadplus/constitution/index_en.htm .

٣ – د.حسن نافعة،البناء المؤسسي للاتحاد الأوروبي،المرجع السابق،ص٨٢.

حكومية (كباقي أجهزة المنظمات الدولية) وخصائص المؤسسات الما فوق وطنية في ذات الوقت[١]، لكون المجلس يضم ممثلين عن الدول الأعضاء، الذين عليهم إتبّاع تعليمات دولهم ومراعاة مصالحها من جهة[٢]، ومن جهة أخرى اختلاف مركز ممثلي الدول الأعضاء عن مركز ممثلي الحكومات في المنظمات الدولية لأنهم يكوّنون جهازا للاتحاد ولأن الهدف من التعليمات الموجهة إليهم يجب أن يكون تحقيق أهداف الاتحاد وليس تحقيق المصالح الوطنية[٣].

***

الفرع الثالث: المفوضية الأوروبية The European Commission

تعد المفوضية الأوروبية إحدى المؤسسات الرئيسية للاتحاد الأوروبي. ويقع مقرها في بروكسل. ولها دور بارز في عمليات صنع القرار في الاتحاد. وقد صممت بحيث لا تتلقى تعليمات من الدول الأعضاء، كونها لا تمثل أية مصلحة وطنية فردية للدول الأعضاء، بل تمثل مصلحة الاتحاد بأكملها. ولهذا فإنها تتمتع بقدر كبير من الاستقلال في أداء مهامها تجاه الدول الأعضاء، غير أنها لا تعمل بمعزل عن أجهزة الاتحاد الأخرى، فهناك نوع من التعاون بينها وبين هذه الأجهزة[٤]. وهي تمارس دورا يشبه إلى حد كبير دور (الحكومة) في النظم السياسية الداخلية[٥].

لقد أطلقت معاهدة الجماعة الأوروبية للفحم والصلب، عام ١٩٥٠، على المفوضية اسم (السلطة العليا)، وأريد لها أن تكون مركزا رئيساً لعملية صنع القرار فيها[٦]. أما في معاهدة الجماعة الأوروبية للطاقة الذرية ومعاهدة الجماعة الاقتصادية الأوروبية فقد أنشئ جهاز مماثل لـ(السلطة العليا) سمي بـ(المفوضية). وتم توحيد الأجهزة الثلاثة في الجماعات الثلاث في جهاز واحد بموجب اتفاقية الدمج

---

١ – د.محمد محمود الإمام،تطور الأطر المؤسسية للاتحاد الأوروبي،المرجع السابق،ص١٩٠.

٢ – د.محمد السعيد الدقاق،المرجع السابق،ص٣٧٥.

٣ – تؤيد (المادة ٢٦) من معاهدة الجماعة الأوروبية للفحم والصلب هذه الرؤية فتنص على أن يعمل المجلس على التنسيق بين عمل السلطة العليا (المفوضية فيما بعد) والحكومات. وتنص (المادة ١١٥) من معاهدة الجماعة الأوروبية للطاقة الذرية على أن يعمل المجلس على التنسيق بين عمل الدول الأعضاء والجماعة. وتؤكد (المادة ١٤٥) من معاهدة الجماعة الاقتصادية الأوروبية على أن يعمل المجلس على تحقيق أهداف الجماعة من خلال تنسيق السياسات الاقتصادية للدول الأعضاء.راجع: د.عبد العظيم الجنزوري،الاتحاد الأوروبي،المرجع السابق،ص١١١.

٤ – د.عبدالرؤوف هاشم بسيوني،المفوضية الأوروبية: الحكومة المركزية للاتحاد الأوروبي،دار النهضة العربية،القاهرة،٢٠٠٠،ص٥٤.

٥ – د.حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي،المرجع السابق،ص٢٠٠.

٦ – د.حسن نافعة،البناء المؤسسي للاتحاد الأوروبي،المرجع السابق،ص٨٢.

في عام ١٩٦٥، أطلق عليه (مفوضية الجماعات الأوروبية)[١]. وتم تغيير أسمها مع معاهدة ماستريخت عام ١٩٩٢إلى (مفوضية الاتحاد الأوروبي).

فما هو الهيكل التنظيمي للمفوضية؟ وما هو موقع الرئاسة والمفوضين؟ وكيف تتم الاجتماعات والتصويت فيها؟ وما هي مهامها؟

أولا) الهيكلية

يتكون الهيكل التنظيمي للمفوضية من هيئة المفوضين، والمجالس الاستشارية، والإدارات العامة، والأمانة العامة، والموظفين الإداريين[٢].

وقد شهد تشكيل هيئة المفوضين تطورا كبيرا عبر مسيرة العملية التكاملية، وذلك بهدف مواكبة التوسع الأفقي المستمر الذي شهده الاتحاد الأوروبي منذ معاهدة باريس عام ١٩٥١[٣]. وأدخلت معاهدة نيس عام ٢٠٠٠ تعديلا جوهريا على تشكيلها، وذلك عندما نصت (المادة ٤) من البروتوكول الخاص بتوسع الاتحاد الأوروبي، الملحق بالمعاهدة، على أن المفوضية الأوروبية ستتشكل اعتبارا من أول كانون الثاني ٢٠٠٥ من مفوض واحد من كل دولة عضو، إلى أن يصل عدد الدول الأعضاء إلى ٢٧ دولة[٤]. وحافظت معاهدة لشبونة لعام ٢٠٠٩ على الحل الذي توصل إليه مشروع الدستور

---

١ – د.عبد العظيم الجنزوري،الاتحاد الأوروبي،المرجع السابق،ص١١٤.

٢ – د.عبدالرؤوف هاشم بسيوني،المرجع السابق،ص٥٨.

٣ – تكونت السلطة العليا لجماعة الفحم والصلب من ٩ أشخاص لمدة ست سنوات، تختار الدول ثمانية منهم ويختار هؤلاء التاسع. وللسلطة رئيس (كان جان مونيه أولهم بين أعوام ١٩٥٢–١٩٥٥) ونائب رئيس. راجع: د.محمد محمود الإمام، تجارب التكامل العالمية ومغزاها للتكامل العربي، المرجع السابق،ص٥٤٠. وتكونت مفوضية الجماعة الأوروبية في معاهدة روما عام ١٩٥٧ من ٩ أعضاء، عضوين لكل من ألمانيا وفرنسا وايطاليا، وعضو واحد لكل من بلجيكا وهولندا ولوكسمبورج. ويعينون باتفاق مشترك صادر عن حكومات الدول الأعضاء لمدة أربع سنوات، مع جواز تجديد ولايتهم، كما يعين الرئيس ونوابه من بين الأعضاء لمدة سنتين مع جواز تجديد مدتهم. راجع: د. الشافعي محمد بشير،السوق الأوروبية المشتركة، المرجع السابق،ص١٥٩ وما بعدها. ولكن بعد التوسع الأول بدخول بريطانيا وأيرلندا والدانمرك في الجماعة عام ١٩٧٢ ، اتفقت الدول الأعضاء على أن يصبح عدد أعضاء المفوضية (١٣) عضوا، بشرط أن لا يتجاوز عدد رعايا كل من فرنسا وألمانيا وإيطاليا وبريطانيا عضوين لكل منهم، ولجنسيات باقي الدول الأعضاء عضو لكل منهم. راجع: د.محمد السعيد الدقاق،المرجع السابق،ص٣٧٣. وبعد التوسع الثاني بدخول اليونان عام ١٩٨١ واسبانيا والبرتغال عام ١٩٨٦، أصبح عدد أعضائها (١٧) عضوا، وذلك بعد إضافة عضوين من جنسية اسبانية وعضو لكل من الجنسيات البرتغالية واليونانية. راجع: د.صالح محمد بدر الدين،الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية،ج٢،بدون جهة ومكان نشر،٢٠٠٠،ص٤١٥. وأصبح عدد أعضائها (٢٠) عضوا بعد انضمام كل من النمسا وفنلندا والسويد عام ١٩٩٥، بعد منح عضو واحد لكل منها. راجع: د.محمد مصطفى كمال و د.فؤاد نهرا،المرجع السابق،ص٤٧.

٤ – Alina Kaczorowska, Op. Cit.,pp.١٤٦-١٤٧.

الأوروبي بشأن تشكيل المفوضية الأوروبية، أي تكوُّن المفوضية ، خلال دورات الأعوام ٢٠٠٩ – ٢٠١٤، من مواطن واحد لكل دولة عضو، بمن فيهم رئيس المفوضية والممثل الأعلى للاتحاد (بدلا من وزير خارجية الاتحاد كما جاء في مشروع الدستور الأوروبي) ، وتقليصها بعد ذلك إلى ثلثي عدد الدول الأعضاء وفق نظام للتناوب يقرره المجلس الأوروبي[١].

ويبدأ تعيين هيئة المفوضية، وفقا لمعاهدة لشبونة، بقيام المجلس الأوروبي باقتراح مرشح لرئاسة المفوضية بالأغلبية الموصوفة، مع الأخذ بالاعتبار نتائج انتخابات البرلمان الأوروبي، وذلك لكي ينتخبه البرلمان الأوروبي بالأغلبية المطلقة. أما بالنسبة لبقية أعضاء المفوضية، فيتم ترشيحهم من قبل المجلس الأوروبي بالاتفاق مع رئيس المفوضية بالأغلبية الموصوفة، ومن ثم يتم تقديمهم في قائمة واحدة للبرلمان الأوروبي للموافقة عليها بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه. ولرئيس المفوضية أن يطلب من أي مفوض أن يستقيل من منصبه، من دون حاجة لموافقة هيئة المفوضين[٢].

ثانيا) الرئاسة والمفوضين

يعتبر مركز رئيس المفوضية شبيهاً بمركز رئيس الحكومة في الدولة الحديثة. وهو موقع رفيع المستوى ومؤثر فعلا. ومن أهم واجبات رئيس المفوضية: توزيع الحقائب في المفوضية على المفوضين في بداية تشكيل المفوضية، وترؤس الاجتماعات الأسبوعية لهيئة المفوضين وتنسيق أعمالهم، وتمثيل المفوضية داخل الاتحاد، ورفع التقرير السنوي إلى البرلمان الأوروبي، والمشاركة في اجتماعات المجلس الأوروبي على قدم المساواة مع باقي رؤساء الدول أو الحكومات في المجلس، وتمثيل الاتحاد في المحافل الدولية مثل قمة G٨ الاقتصادية[٣].

وجاء في (المادة ٢١٣) من معاهدة الجماعة الأوروبية أن المفوضية تمثل مصلحة الاتحاد ككل، ولذلك فعلى المفوضين أن يكونوا مستقلين ولا يتلقون أية تعليمات من أية حكومة أو من أي جهاز آخر في الاتحاد[٤]. وعلى الدول الأعضاء أن تلتزم بذلك، ولا تحاول التأثير في المفوضين أثناء أداء

---

١ – Stefan Griller &Jacques Ziller,Op. Cit., pp.٧٣–٧٤.

٢ – Ibid., pp.٧٤–٧٦.

٣ – Duncan Watts, The European Union, Edinburgh University Press, Edinburgh, ٢٠٠٨, pp.٧٦–٧٩.

٤ – عند تولي كل مفوض منصبه عليه أن يُقسِمَ على ما يأتي: (أقسم أن أتولى القيام بواجباتي، باستقلالية تامة وفق المصالح العامة للجماعة. وفي قيامي بواجباتي لن أقوم بطلب أو الحصول على تعليمات من أية حكومة أو جهة). راجع: د.محمد مصطفى كمال و د.فؤاد نهرا،المرجع السابق،ص٤٥.

مهامهم[١]. وكذلك يمنع عليهم، أثناء خدمتهم في المفوضية، القيام بأي عمل يتعارض مع طبيعة عملهم كأعضاء في المفوضية، أو ممارسة أية مهنة، تجارية كانت أم غير تجارية[٢]. وكذلك لا يحق للدول الأعضاء تغيير أو إقالة المفوض الذي ينتمي إليهم بجنسيته طوال مدة خدمته في المفوضية. وهذا يعني أن المفوض يتمتع بجميع الامتيازات والحصانات التي تضمن له لبقاء في وظيفته واتخاذ المواقف السياسية التي يراها كفيلة بتحقيق مصلحة الاتحاد دون تأثير الدول الأعضاء في الاتحاد[٣].

وفيما يتعلق بمدة الولاية فإن معاهدة ماستريخت عام ١٩٩٢، في (المادة ٢١٤ الفقرة ٢)، قد مددتها من أربع إلى خمس سنوات قابلة للتجديد، لكي تتزامن مع دورة البرلمان الأوروبي[٤].

ويعمل في المفوضية حوالى ١٧٠٠٠ موظف مدني من مختلف جنسيات الدول الأعضاء، يعمل ثلث منهم في مجال الترجمة. وللمفوضية حوالى ٣٦ إدارة عامة[٥]، تهتم بإدارة السياسات المختلفة التي تشرف عليها المفوضية. ولكل إدارة عامة رئيس برتبة مدير عام يقوم برفع تقارير إدارته إلى المفوض المسؤول عن ذلك المجال في هيئة المفوضين[٦]. ولكل مفوض مجلس استشاري يُقدّم الاستشارات الضرورية للمفوضين أثناء القيام بعملهم في المفوضية[٧].

---

١ – Gerhard Sabathil, Klemens Joos & Bernd Kebler, The European Commission: an essential guide to the institution, the procedures, and the policies, Kogan Page, London and Philadelphia,٢٠٠٨ ,p.٣٦.

٢ – د.عبدالرؤوف هاشم بسيوني،المرجع السابق،ص٦٤ .

٣ – المرجع ذاته، والصفحة ذاتها.

٤ – Alina Kaczorowska, Op. Cit.,p.١٥١.

٥ – وهي الإدارات التالية: ١) الزراعة والتنمية الريفية ٢) المنافسة ٣) الشؤون الاقتصادية والمالية ٤) التعليم والثقافة ٥)التوظيف والشؤون الاجتماعية وتكافؤ الفرص ٦) الاستثمار والصناعة ٧) البيئة ٨) الثروة السمكية والبحرية ٩) حماية الصحة والمستهلكَ ١٠) المعلومات والمجتمع والإعلام ١١) السوق الداخلية والخدمات ١٢) مركز البحوث المشتركة ١٣) العدالة والحرية والأمن ١٤)السياسة الإقليمية ١٥) البحث ١٦) الضريبة والإتحاد الجمركي ١٧) النقل والطاقة ١٨) التنمية ١٩) توسع الاتحاد ٢٠) مكتب تنسيق المساعدات الأوروبية ٢١) العلاقات الخارجية ٢٢) مكتب الإعانات الإنسانية ٢٣) التجارة ٢٤) المكتب الأوروبي لمكافحة الاحتيال ٢٥) اليورو ٢٦) الصحافة والاتصالات ٢٧) المطبوعات ٢٨) الأمانة العامة ٢٩) الميزانية ٣٠)مجموعة الاستشارات السياسية ٣١) المعلوماتية ٣٢) التموين والبنى التحتية ٣٣) تدقيق الحسابات الداخلية ٣٤)الترجمة الفورية ٣٥)الخدمة القانونية ٣٦)الموظفون والإدارة. راجع:

Alasdair Blair, Companion to the European Union, Routledge, New York, ٢٠٠٦, p.١٠.

٦ –Ibid.,pp.٨–٩.

٧ – Gerhard Sabathil, Klemens Joos & Bernd Kebler, Op. Cit.,pp.٣٩–٤٢.

وللمفوضية أمانة عامة، مسؤولة عن جدول الأعمال ومراجعة النصوص القانونية والاتصال بمؤسسات الاتحاد الأخرى، كما تقوم بمهام التنسيق وتعد مركزا لجمع المعلومات وإعادة توزيعها[١].

ثالثا) الاجتماعات والتصويت

تجتمع المفوضية مرة واحدة في الأسبوع على الأقل[٢]. ويكون اجتماعها صحيحا إذا حضرته أغلبية أعضائها[٣]. وتعتبر المفوضية جسما واحد فيما يتعلق بقراراتها، فليس لمفوض واحد أن يتخذ القرارات لوحده بمفرده. ويمثل هذا مبدأ المسؤولية الجماعية للمفوضين. ولذلك يجب عرض كل المواضيع، قبل إصدار القرار بشأنها، على اجتماع المفوضية للتشاور وتبادل الآراء. وكذلك يجب أن تصدّق هيئة المفوضين على جميع القرارات الصادرة عن المفوضية لكي تدخل حيز التنفيذ[٤]. وفي ضوء هذه الحقيقة تحاول المفوضية، بقدر المستطاع، أن تصل إلى الإجماع في معظم المسائل المطروحة عليها. وبالنسبة إلى بعض الموضوعات التي تخضع للتصويت فإن القرارات فيها يجب أن تصدر بالأغلبية المطلقة لعدد المفوضين[٥].

رابعا) المهام:

للمفوضية أدوار شتى في الاتحاد الأوروبي وفي كثير من المجالات. ويشمل ذلك:

١) **مراقبة تنفيذ معاهدات الاتحاد:** فنظرا لأن القدر الكبير من سياسة الاتحاد الأوروبي تنفذ عن طريق الهيئات الوطنية للدول الأعضاء وموظفيها، مثل الجمارك العامة وهيئات الزراعة والتفتيش على المصايد، فإن المفوضية تقوم بمراقبة ومتابعة كيفية ومدى تنفيذ هذه الهيئات الوطنية لبنود الاتفاقيات الجماعة في تلك المجالات. ولهذا فإن المفوضية تُعّد الحارس الأمين لتنفيذ أحكام المعاهدات التي تُبرم بين الدول الأعضاء[٦]. وفي حال مخالفة أي طرف لنصوص المعاهدة، سواء أكان دولة أم شركة أو أشخاص، فإن المفوضية، وفقا (للمادة ١٦٩) من معاهدة الجماعة الأوروبية، تقوم بدراسة المخالفة وإخطار المخالف لتصحيحها،

---

١ – د.عبدالرؤوف هاشم بسيوني،المرجع السابق،ص٩١.

٢ – د.محمد مصطفى كمال و د.فؤاد نهرا،المرجع السابق،ص٤٧.

٣ – د.عبدالرؤوف هاشم بسيوني،المرجع السابق،ص١١٢ .

٤ – Alina Kaczorowska, Op. Cit.,p.١٥٢.

٥ – د.عبدالرؤوف هاشم بسيوني،المرجع السابق،ص١١٢– ١١٣.

٦ – المرجع ذاته،ص١٨٢.

وإلا إحالة الموضوع على محكمة العدل الأوروبية[1]، الأمر الذي يُثبت سلطة المفوضية الما فوق وطنية على الدول الأعضاء والأفراد في المواضيع التي تتعلق بمعاهدات الاتحاد الأوروبي.

٢) **حق المبادرة في المشاريع التشريعية:** فتطوير العملية التكاملية الأوروبية يتطلب أن يكون هدف المفوضية الرئيسي رعاية مصلحة الاتحاد الأوروبي ككل. ولذلك منحت المعاهداتُ المفوضيةَ الأوروبيةَ حق المبادرة في مجال تشريعات الاتحاد باعتبار ذلك أحد الاختصاصات الرئيسية لتحقيق هذا الهدف [2].

٣) **السلطة التنفيذية:** فالمفوضية الأوروبية هي الجهة المسؤولة عن تنفيذ كل التشريعات الصادرة عن الاتحاد، ومن ثم فهي مسؤولة عن إدارة العملية التكاملية برمتها، وبوسعها أن تتخذ كل ما هو ضروري ومطلوب لترجمة التشريعات والقرارات المعتمدة وإخراجها في صورة لوائح وتوجيهات وإرشادات[3]. وتقوم، أيضا، بإدارة أموال الاتحاد، وهي الجهة المسؤولة عن التأكد من أن الميزانية السنوية المعتمدة للاتحاد يتم العمل بها. وتصدر القرارات الإدارية العامة المتعلقة بالمصروفات من الميزانية، وتشرف على تنفيذ السلطات الوطنية التي تعمل بالنيابة عن الجماعة في تنفيذ قوانين وقرارات الاتحاد[4].

٤) **الاختصاص الدولي :** يمكن تلخيص دور المفوضية الأوروبية في مجال العلاقات الدولية بوجود وفود دبلوماسية دائمة لها في أكثر من ١٢٠ دولة خارج أوروبا. وتقوم بعملية التنسيق بينها ككيان له شخصية مستقلة عن الدول الأعضاء. وهي تقود مفاوضات الاتحاد مع الأطراف الأجنبية (الدول والمنظمات الدولية)، تحت إشراف مباشر ودقيق لمجلس الوزراء[5].

***

---

١ - يمكن القول إن الدول الأعضاء تحترم نصوص المعاهدات بشكل عام، إلا أن معظم حالات الخروج على هذه المعاهدات يرجع إلى سوء الفهم أو سوء التفسير أو التأخير. للإطلاع على المزيد حول دور المفوضية في ضمانة تطبيق معاهدات الجماعة راجع: د.عبدالرؤوف هاشم بسيوني،المرجع السابق،ص١٥٧وما بعدها. وكذلك راجع Leonard Jason-Lloyd and Sukhwinder Bajwa, The Legal Framework of The European Union, Taylor & Francis e-Library,London,٢٠٠٥,pp.١١-١٢.

٢ - Alina Kaczorowska, Op. Cit.,p.١٥٥.

٣ - د.حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي،المرجع السابق،ص٢٠١.

٤ - د.عبدالرؤوف هاشم بسيوني،المرجع السابق،ص٢٠١.

٥ - Alina Kaczorowska, Op. Cit.,p.١٥٦.

الفرع الرابع: محكمة عدل الاتحاد الأوروبي

Court of Justice of the European Union (ECJ)

هي الجهاز القضائي للاتحاد الأوروبي[١]، وتلعب دورا بالغ الأهمية في عملية التكامل والاندماج الأوروبيين، وذلك ليس بسبب الاختصاصات القانونية والقضائية الواسعة التي تتمتع بها فقط، وإنما أيضا، وعلى وجه الخصوص، بسبب رؤية الجماعة الأوروبية لذاتها باعتبارها جماعة تضامنية تعاقدية تقوم قبل كل شيء على فكرة احترام القانون، أي احترام الحقوق والواجبات والاضطلاع بالمسؤوليات وتنفيذ الالتزامات الواقعة على عاتقها، سواء أكان ذلك بموجب الاتفاقات والمعاهدات الأساسية التي وقعت عليها وصدقتها الأطراف المتعاقدة، أم بموجب ما يصدر عنها من قرارات[٢].

فما هي هيكليتها؟ وماهي مهامها؟

أولا) الهيكلية

يقع مقر المحكمة في لوكسمبورج. وتتكون من قاضٍ واحد من كل دولة من الدول الأعضاء السبعة والعشرين. ويتم تعيينهم باتفاق مشترك بين الدول الأعضاء لمدة ست سنوات قابل للتجديد، وذلك من بين من لديهم الصفات اللازمة لتولي المناصب القضائية العالية في بلدانهم أو الأشخاص القانونيين ذوي الكفاءة العالية. ويساعدهم تسعة محامين عموميين يجهزون القضايا للمحكمة، ويعينون من قبل الدول الأعضاء لمدة ست سنوات أيضا[٣]. ويتم تغيير جزئي للقضاة والمحامين كل ثلاث سنوات، ويتولى القضاة اختيار رئيس المحكمة من بينهم لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد[٤].

ويفقد قاضي محكمة العدل وظيفته إما طوعا بالاستقالة، وإما كرها بالفصل. وللمحكمة وحدها صلاحية عزل أي قاضٍ إذا ثبت، بإجماع آراء القضاة الآخرين، عدم قدرته على أداء وظائفه أو

---

١ – يجب أن نميز بين (محكمة عدل الاتحاد الأوروبي) التي تعد من الأجهزة الرئيسية للاتحاد الأوروبي، وبين (المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان) التي مقرها العام في مدينة ستراسبورج بفرنسا، ولا تعد من بين أجهزة الاتحاد الأوروبي. إنها الجهاز القضائي الذي تأسس في عام ١٩٥٩، بموجب الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان لعام ١٩٥٠، في منظمة مجلس أوروبا، وتمتد اختصاصاتها لتشمل كل القضايا التي تتعلق بتفسير وتطبيق الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان. للمزيد عن المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، راجع: دليل المدافعين عن حقوق الإنسان والمحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، المتاح على شبكة الإنترنت على العنوان التالي:

www.amanjordan.org/training/HRDTM/html/un٩.htm

٢ – د.حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي،المرجع السابق،ص٢١٥.

٣- Clive Archer, Op.cit.,p.٣٩.

٤ – د.عبدالواحد محمد الفار ،المرجع السابق،ص٥٠٢.

الاضطلاع بمسؤولياته لأسباب صحية أو مهنية أو أخلاقية[١]. والقضاة في محكمة العدل لا يخضعون لسلطات حكوماتهم الوطنية، ومستقلون عنهم في أداء وظائفهم والاستمرار فيها.

وحتى عام ١٩٨٩ كانت محكمة العدل تعمل منفردة، ولكن، نظرا لكثرة القضايا التي كانت تثار أمامها والتوسع العمودي والأفقي الذي شهده التكامل الأوروبي، وبناء على طلب من المحكمة ذاتها، أصدر المجلس الوزاري، في تشرين الأول ١٩٨٨، قرارا بإنشاء محكمة ابتدائية، فتشكلت فعلا، في أيلول عام ١٩٨٩. وقد أيدت معاهدة ماستريخت هذا القرار في (المادة ١٦٨/أ)[٢]. وتهتم تلك المحكمة بالقضايا التي يرفعها الأشخاص الطبيعيون والمعنويون ضد قرارات أجهزة الاتحاد[٣]. ويجوز استئناف أحكامها أمام محكمة العدل خلال شهرين من تاريخ صدور الحكم[٤]. ومنذ تأسيس المحكمة الابتدائية، ركزت محكمة العدل في نشاطاتها على مهمتها الأساسية، وهي ضمان تفسير موحد لقوانين الاتحاد الأوروبي، من خلال الأحكام القضائية التي تصدرها بشأن القضايا التي تُثار أمامها من قبل الدول الأعضاء أو مؤسسات الاتحاد أو الأفراد[٥]. وتكون الأحكام الصادرة عن المحكمة نهائية وغير قابلة للاستئناف، وملزمة للدول الأعضاء ومؤسسات الاتحاد[٦].

ثانيا) المهام:

يمكن تلخيص مهام محكمة العدل الأوروبية، وفقا لمعاهدات الاتحاد الأوروبي، في النقاط الآتية[٧]:

١- الفصل في المنازعات التي تنشأ بين الدول الأعضاء حول تفسير القوانين والمعاهدات والاتفاقيات ذات الصلة بالاتحاد الأوروبي.
٢- الفصل في المنازعات التي قد تنشأ بين مؤسسات الاتحاد والدول الأعضاء، أو بين مؤسسات الاتحاد بعضها مع البعض الآخر، حول صلاحيات هذه المؤسسات وأنشطتها.
٣- الفصل في المنازعات التي قد تنشأ بين الأفراد والشركات أو بين الدول الأعضاء ومؤسسات الاتحاد، حول الحقوق والالتزامات المترتبة على أنشطة الاتحاد.
٤- تفسير الاتفاقيات والمعاهدات الدولية التي يبرمها الاتحاد.

---

١ - د.حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي،المرجع السابق،ص٢١٥.

٢ - د.محمد محمود الإمام، تطور الأطر المؤسسية للاتحاد الأوروبي،المرجع السابق،ص٢٢٤-٢٢٥.

٣ - د.عبدالرؤوف هاشم بسيوني،المرجع السابق،ص٤٥.

٤ - د.وائل أحمد علام،المرجع السابق،ص٢٨.

٥ - Alasdair Blair, Op. Cit.,pp.٣٤-٣٥.

٦- د.محمد محمود الإمام، تطور الأطر المؤسسية للاتحاد الأوروبي،المرجع السابق،ص٢٢١.

٧ - د.حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي،المرجع السابق،ص٢١٦.

٥- الفصل في المسائل المرفوعة إليها من المحاكم الوطنية، وتحديد القوانين التي يجب تطبيقها على هذه المسائل .

وتعد محكمة العدل من المؤسسات المهمة للاتحاد. وهي تقوم بالدور الرئيسي في تحديد اختصاصات مؤسسات الاتحاد وفقا لمعاهدات الاتحاد. وكذلك تقوم بتحديد الاختصاصات الممنوحة للاتحاد. وقد ساهمت المحكمة، من خلال أحكامها، في تأسيس مبدأ التطبيق المباشر[١]، ومبدأ الأثر المباشر[٢]، ومبدأ الأولوية[٣] للأعمال القانونية للاتحاد الأوروبي.

في ضوء كل ما سبق يمكن القول بأن محكمة عدل الاتحاد الأوروبي تمثل نوعا جديدا من القضاء ذي الاختصاصات المتعددة التي لها سمات الما فوق وطنية المتمثلة في انتقال بعض اختصاصات الدول الأطراف إليها[٤]. وبالنظر إلى هذا التنوع الكبير في اختصاصات محكمة العدل، ومن ضمنها تفسير المعاهدات المنشئة، فقد رأى جانب من الفقه أن محكمة العدل هي بمثابة محكمة دستورية عليا[٥].

***

الفرع الخامس: محكمة المدققين The Court of Auditors

محكمة المدققين ليست في الواقع محكمة بالمعنى الحقيقي. بل إنها هيئة بدأت عملها عام ١٩٧٧. ومقرها في لوكسمبورج، وتقوم بمراجعة الحسابات المالية لمؤسسات الاتحاد من حيث الإنفاق والإيرادات والتأكد من أن العمليات المالية تتم بشكل قانوني، وأن الإدارة المالية للاتحاد تتم على أسس سليمة. وتتكون هذه المحكمة من عضو واحد من كل دولة من الدول الأعضاء، له خبرة في أعمال المحاسبة. ويتم تعيينهم لمدة ست سنوات بوساطة المجلس الوزاري، بعد استشارة البرلمان الأوروبي

---

١ – يقصد به أن للوائح والقرارات الصادرة عن الاتحاد الأوروبي صفة التطبيق المباشر في داخل الدول الأعضاء دون حاجة لاتخاذ الإجراءات التي تتخذ لنقل التصرفات الدولية إلى المجال الوطني الداخلي.

٢ – بمعنى أن الفرد المواطن في الدول الأعضاء يستطيع أن يتمسك بالحق الذي تقرره قاعدة قانونية صادرة عن مؤسسات الاتحاد أمام المحاكم الوطنية ومحكمة العدل الأوروبية.

٣ – بمعنى إن قانون الاتحاد الأوروبي يسمو ويعلو على القوانين الوطنية للدول الأعضاء، ومن ثم تلتزم المحاكم الوطنية بتطبيق قانون الاتحاد في حالة تعارضه مع القوانين الوطنية.

٤ – د.محمد طلعت الغنيمي،الأحكام العامة في قانون الأمم،منشأة المعارف بالإسكندرية،٢٠٠٥،ص١١٩٤.

٥ – د.مرشد أحمد السيد و د.خالد سلمان الجود،القضاء الدولي الإقليمي، دار الثقافة للنشر والتوزيع،عمان،٢٠٠٤،ص١٢٠-١٢١.

(بالأغلبية الموصوفة). وتقدم المحكمة تقريرا في نهاية كل سنة مالية. وكثيرا ما انتقدت، في سياق عملها، حالات يتم فيها الإنفاق بشكل غير سليم، أو حالات تتّسم بسوء الإدارة المالية[١].

***

الفرع السادس: الهيئات والمؤسسات الاستشارية والفنية

وهذه الهيئات هي اللجنة الاقتصادية والاجتماعية، ولجنة الأقاليم، والبنك الأوروبي للاستثمار، والبنك الأوروبي المركزي.

أولا) اللجنة الاقتصادية والاجتماعية -The Economic and Social Committee-EESC

نصت معاهدة روما لعام ١٩٥٧ على إنشاء لجنة اقتصادية واجتماعية ذات صفة استشارية، تهدف إلى تمثيل مصالح المنتجين والمستهلكين والتجار في الصناعات التي تتأثر بأنشطة الجماعة. ويقوم المجلس بتعيين أعضاء اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لمدة أربع سنوات قابلة للتجديد، بناء على ترشيح حكومات الدول الأعضاء، ويقع مقرها في بروكسل.

وتتكون اللجنة من ثلاث مجموعات رئيسة: **الأولى** تمثل أصحاب الأعمال، **والثانية** تضم ممثلي نقابات العمال، **والثالثة** تضم أصحاب المصالح المختلفة من مزارعين وتجار ومنشآت صغيرة ومتوسطة ومنظمات مختلفة.

وتقوم اللجنة بثلاث مهام رئيسية، هي[٢]:

أ- تقديم الاستشارات لكل من البرلمان الأوروبي، ومجلس الاتحاد الأوروبي، والمفوضية الأوروبية، بناء على طلبها أو بمبادرة منها.

ب- تشجيع المجتمع المدني في الدول الأعضاء في الاتحاد على المشاركة في عملية صنع القرار في الاتحاد الأوروبي.

ج- تعزيز دور المجتمع المدني في البلدان خارج الاتحاد الأوروبي.

---

١ - د.محمد مصطفى كمال و د.فؤاد نهرا،المرجع السابق،ص٥٥.

٢ - راجع الكتاب الصادر عن مفوضية الاتحاد الأوروبي والمتوفر على الإنترنيت (www.ec.europa.eu/publications) بعنوان:

How the European Union works: Your guide to the EU institutions, Official Publications of the European Communities, Luxembourg, ٢٠٠٧, P.٣٢.

ثانيا) لجنة الأقاليم The Committee of the Regions

تعد لجنة الأقاليم حديثة العهد نسبيا، مقارنة باللجنة الاقتصادية والاجتماعية، فقد تأسست بموجب معاهدة ماستريخت عام ١٩٩١، وعقدت أول اجتماع لها في آذار عام ١٩٩٤.

وتأسست اللجنة في سياق الحرص على التشاور مع كل القوى المحلية المؤثرة في عملية صنع القرار داخل الدول الأعضاء، ويستهدف إنشاؤها التشاور مع أجهزة الحكم المحلي التي تلعب دورا مهما في صياغة وتنفيذ السياسات الوطنية العامة، لاسيما في الدول الفدرالية. وتتكون من ممثلين للأقاليم والسلطات المحلية في الدول الأعضاء. ويتم تعيينهم من قبل مجلس الاتحاد الأوروبي بناءً على ترشيح الدول الأعضاء. ويزاولون مهامهم بشكل مستقل عن الدول الأعضاء، ولا يتلقون أية تعليمات منها.

وتتمتع لجنة الأقاليم بمهام استشارية، ولا يعد رأيها ملزما لمؤسسات الاتحاد، ولكن على المجلس الوزاري والمفوضية الأوروبية استشارتها في المجالات والحالات التي تحددها معاهدات الاتحاد[١]، وإلا تعرضت القرارات الصادرة عنها، في تلك الحالات للبطلان[٢]. وبإمكان المفوضية والمجلس والبرلمان الأوروبي استشارة لجنة الأقاليم في قضايا شتى. وبإمكان اللجنة كذلك إبداء الرأي في أمور معينة بناء على مبادرتها الخاصة[٣].

ثالثا) البنك الأوروبي للاستثمار The European Investment Bank

بما أن الجماعة الاقتصادية الأوروبية كانت تضم دولا تتفاوت في درجة تقدمها الاقتصادي، فقد أنشئ البنك الأوروبي للاستثمار بموجب معاهدة روما في عام ١٩٥٨. ولم تكن مهمته تحقيق الربح، وإنما تقديم قروض استثمارية هدفها إما تحقيق تقدم محلي متوازن في إحدى الدول الأعضاء أو بين مجموعة من الدول الأعضاء، وإما تنفيذ المشاريع التي تفيد الجماعة في دول خارج الجماعة[٤].

ويقع مقر البنك في لوكسمبورج، ويتمتع بالشخصية القانونية، وهو مستقل من الناحية المالية، وليس بنكا يضع الناس فيه أموالهم، بل يحق للدول الأعضاء في الاتحاد أن تكتتب في رأسمال البنك

---

١ – مثل سياسة العمالة، والبيئة، والتعليم، والثقافة، والتدريب المهني والشباب، والطاقة، والنقل، والاتصالات، والصحة العامة. راجع :

How the European Union works,Op. Cit.,p.٣٤.

٢ – د.محمد مصطفى كمال و د.فؤاد نهرا،المرجع السابق،ص٥٥.

٣ – راجع :

How the European Union works,Op. Cit.,p.٣٤.

٤ – د.عبد المنعم سعيد،المرجع السابق،ص٩٩.

بحسب قدراتها المالية والاقتصادية. ويزداد رأس ماله بقبول أعضاء جدد في الاتحاد. ويجوز لمجلس المحافظين بالإجماع زيادة رأسماله. والبنك يدار بوساطة مجلس المحافظين والمجلس التنفيذي ولجنة الإدارة. ويتكون مجلس المحافظين فيه من وزراء المالية للدول الأعضاء. ويتخذ قراراته بأغلبية أعضائه التي تمثل ٤٥% من رأس مال البنك المدفوع.

رابعا) البنك المركزي الأوروبي The European Central Bank (ECB)

أنشئ البنك المركزي الأوروبي في عام ١٩٩٨، بعد أن دخلت مسيرة الوحدة الأوروبية مرحلة حاسمة اتسمت بقرار توحيد عملات الدول الأعضاء، وإصدار عملة أوروبية موحدة (اليورو)، وذلك بهدف اتخاذ القرارات المتعلقة بالسياسة النقدية لمنطقة اليورو، وإدارة الاحتياطات النقدية من عملات أجنبية وذهب، والإشراف على سك القطع النقدية الموحدة، والعمل على تعزيز نظام الدفع الذي يتيح نقل رؤوس الأموال عبر الحدود في مختلف مناطق اليورو، شأنه في ذلك شأن البنوك المركزية في الدول الوطنية[١].

ويتمتع البنك المركزي الأوروبي بشخصية قانونية، ويدار من قبل مجلس المحافظين، الذي يتكون من محافظي وأعضاء البنوك المركزية للدول الأعضاء، ومن بين أشخاص لهم خبرة كبيرة في مجالات المصارف والمال. ويتم انتخاب رئيس ونائب رئيس البنك لمدة (٨) سنوات من ضمن أعضاء مجلس المحافظين.

***

المطلب الثاني: تشكيلة وسير عمل البرلمان الأوروبي

كيف تم الاتفاق على اسم البرلمان الأوروبي؟ وكيف تم ارتفاع عدد أعضائه؟ وكيف يسير العمل فيه؟ هذا ما سنطلع عليه في الفروع الآتية:

الفرع الأول: اسم البرلمان الأوروبي

نصت معاهدة الجماعة الأوروبية للفحم والصلب في (المادة ٧) على تكوين جمعية مشتركة Common Assemble للدول الأعضاء تتألف من ممثلين عن شعوب الدول الأعضاء وتكون بمثابة برلمان الجماعة.

واجتمعت الجمعية المشتركة لأول مرة في ١٠ أيلول ١٩٥٢. وكان وراء تأسيسها كمؤسسة تكاملية أوروبية سببان رئيسيان في تلك الفترة: أولا، ضغط التيار الفدرالي الأوروبي باتجاه تأسيس

١ – صلاح الدين حسن السيسي،الاتحاد الأوروبي والعملة الأوروبية الموحدة، عالم الكتب،القاهرة،٢٠٠٣،ص٢٣.

جمعية تأسيسية مهمتها صياغة دستور لأوروبا على غرار مؤتمر فيلادلفيا التأسيسية للولايات المتحدة الأمريكية. وثانيا، وضع منظمة مجلس أوروبا كسابقة مع تشكيل الجمعية البرلمانية كمؤسسة تكاملية[١].

فعند إنشاء الجماعة الأوروبية الاقتصادية والجماعة الأوروبية للطاقة الذرية في عام ١٩٥٧، كان من المقرر إنشاء جمعية مشتركة تكون بمثابة برلمان لكل من هاتين الجماعتين الجديدتين. ورأى المؤسسون أنه من الأفضل تجنب تعدد الجمعيات المشتركة، فألحقوا باتفاقيتي الجماعتين الأخيرتين اتفاقية أخرى خاصة بإنشاء جمعية موحدة لتحل محل الجمعيات المشتركة للجماعات الثلاث، لها السلطات المخولة بموجب المعاهدات المنشئة لكل جماعة. وفي ٢٠ آذار ١٩٥٨، عدل اسم الجمعية الموحدة إلى الجمعية البرلمانية الأوروبية The European Common Assemble. ولكنه اتضح فيما بعد أن اسم هذه الجمعية ليس موحدا في اللغات الرسمية الأربع للجماعة، ولذلك اتخذت لنفسها، في ٢٩ آذار ١٩٦٢، اسما جديدا هو البرلمان الأوروبي The European Parliament[٢].

***

الفرع الثاني: ارتفاع عدد أعضاء البرلمان الأوروبي

يُنتخب البرلمان الأوروبي بموجب قانون ٢٠ أيلول ١٩٧٦ الصادر عن المجلس الأوروبي، لمدة خمس سنوات. ويتم ذلك بانتخاب مباشر من قبل المواطنين الأوروبيين في كل الدول الأعضاء في الاتحاد. ولكن عدد أعضاء البرلمان ليس ثابتا منذ تأسيسه، فقد ازداد عدد أعضائه بشكل تدريجي مع التوسع العمودي والأفقي للاتحاد الأوروبي، فكان البرلمان الأوروبي عند تأسيس الجماعة الأوروبية للفحم والصلب يتكون من (٧٨) مندوبا يتم تعيينهم من قبل البرلمانات الوطنية للدول الأعضاء، وليس من خلال انتخابهم مباشرة من قبل الشعوب الأوروبية، كما الحال عليه في الوقت لحاضر[٣]. وارتفع عدد أعضائه إلى ١٤٢ عضوا في عام ١٩٥٨، عند إنشاء الجماعة الأوروبية للطاقة الذرية والجماعة الاقتصادية الأوروبية. وارتفع إلى ١٩٨ عضوا في عام ١٩٧٣ عند انضمام بريطانيا وأيرلندا والدانمرك إلى الجماعات الأوروبية.

وتوسع حجم البرلمان الأوروبي بشكل كبير عند الانتخابات المباشرة للبرلمان في حزيران ١٩٧٩،

١- Sotirios Petrovas, Parliamentary Democracy in The Lisbon Treaty, Dissertation, Florida-USA,٢٠١١,p٢٠.

٢ – راجع دراسة د.الشافعي محمد بشير،أسس وسمات التنظيم الدولي العربي والأوروبي، في مجلة القانون والاقتصاد، العدد الرابع، السنة السادسة والثلاثون،١٩٦٦،ص٣٣.

٣ – د.عبدالمنعم سعيد،المرجع السابق،ص٨٠.

وكان عدد مقاعده ٤١٠ مقعدا. وأزداد هذا العدد إلى ٤٣٤ بعد انضمام اليونان للجماعة، وإلى ٥١٨ بعد انضمام أسبانيا والبرتغال إلى الجماعة في عام ١٩٨٦[١].

وفي حزيران ١٩٩٤، جرت ثالث انتخابات مباشرة فزاد معها عدد الأعضاء ليصبح ٥٦٧ عضوا. وفي عام ١٩٩٥، تم انضمام النمسا والسويد وفنلندا فأصبح عدد أعضاء البرلمان ٦٢٦ عضوا[٢]. ونصت معاهدة أمستردام على ألا يزيد عدد مقاعد البرلمان عن (٧٠٠) مقعدا، وذلك بهدف عدم تحويل البرلمان إلى جمعية عمومية تصعب السيطرة على سير أعمالها. غير أن معاهدة نيس رفعت العدد إلى (٧٣٢) مقعدا[٣]، وذلك بهدف ضمان تمثيل دول أوروبا الشرقية العشرة المنضمين للاتحاد في عام ٢٠٠٤. وبقي عدد المقاعد على حاله حتى انضمام كل من رومانيا وبلغاريا في عام ٢٠٠٧، فحينها تم رفع العدد إلى ٧٨٥ مقعدا، وذلك بتخصيص ٥٠ مقعدا جديدا لرومانيا وبلغاريا و٣ مقاعد إضافية جديدة. وتم تخفيض هذا العدد في الدورة الخامسة للبرلمان الأوروبي عام ٢٠٠٩ إلى ٧٣٦ مقعدا حتى دخول معاهدة لشبونة حيز التنفيذ. ولكنه وفقا لمعاهدة لشبونة، تم تحديد عدد مقاعد البرلمان الأوروبي بـ(٧٥١) مقعدا، بشرط أن لا يتجاوز عدد مقاعد أكبر دول الاتحاد، وهي ألمانيا، ٩٦ مقعدا، واصغر دول الاتحاد وهي مالطا ٦ مقاعد[٤].

***

الفرع الثالث: سير عمل البرلمان الأوروبي

من يضع النظام الداخلي، ومن يعدّله؟

من أجل تنظيم أعمال البرلمان، وضمان حسن سير العمل فيه، منحته معاهدات الاتحاد البرلمان الأوروبي سلطة وضع وتطبيق وتعديل (النظام الداخلي Rules of Procedure)، وذلك من خلال مشروع تتم مناقشته في البرلمان ويقر بالأغلبية[٥].

عندما يُثار شك حول تطبيق أو تفسير أحد بنود النظام الداخلي، يحيل الرئيس الموضوع إلى اللجنة المختصة التي تقرر ما إذا كان من الضروري تقديم اقتراح بتعديل النظام الداخلي. فإذا قررت

١- D.A.C.Freestone and J.S.Davidson, The institutional framework of the European Communities, Routledge,UK.,١٩٨٨,p.٧١.

٢ – د.وائل أحمد علام،المرجع السابق،ص٣٤.

٣ – د.حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي،المرجع السابق،ص٢١٠.

٤- Stefan Griller &Jacques Ziller,Op. Cit., pp.٦٢-٦٣.

ولمعرفة توزيع مقاعد البرلمان على الدول الأعضاء وفقا لمعاهدة لشبونة، راجع الملحق رقم (٤).

٥- Article ١٩٩ EC and Article ٢٣٢ of the TFEU.

أن التعديل ليس ضروريا تقدمت بتوضيح إلى رئيس البرلمان الذي يقوم بإعلان البرلمان بذلك، فإذا وافق البرلمان على توضيح اللجنة، انتهى الأمر، أما إذا طعنت جماعة سياسية، أو على الأقل ٤٠ عضوا، في رأي اللجنة، فإن الموضوع في هذه الحالة يعرض على البرلمان ليصوت عليه ويتبنى موقفا منه بالأغلبية. وإذا أعترض البرلمان بالأغلبية على رأي اللجنة، أحيل الموضوع مرة أخرى إلى اللجنة المختصة[١].

وفيما يتعلق بتعديل النظام الداخلي، فان اللجنة المسؤولة تراجع بشكل منتظم النظام لاقتراح التعديلات الضرورية كلما رأت ذلك ضروريا. ولكل عضو في البرلمان أن يقدم مشروع تعديل لأية مادة من مواد النظام الداخلي مع بيان الأسباب. وفي هذه الحالة تتم ترجمة ونشر وإرسال المشروع إلى اللجنة المختصة التي تقرر بدورها ما إذا كان المشروع سيرفع إلى البرلمان أم لا. وتقرر التعديلات إذا وافق البرلمان عليها بأغلبية أعضائه[٢].

وكيف يضع البرلمان جدول أعماله

بما أن للبرلمان الأوروبي وظائف كثيرة، في مجالات واسعة، تتعلق بمواطني الدول الأعضاء، من وظائف تشريعية ووظائف رقابية وسياسية ومالية، وبما أن البرلمان الأوروبي يتكون من عدد كبير من الأعضاء (٧٥١ عضوا بموجب معاهدة لشبونة). فإن ذلك يتطلب القيام بمهام البرلمان على أحسن الوجه وتنظيم أعماله ونشاطاته بما يتناسب مع وظائفه الرئيسية وأهداف معاهدات الاتحاد ومتطلبات حياة مواطني الدول الأعضاء. ولهذا فإن البرلمان الأوروبي يعمد إلى تنظيم نشاطاته من خلال وضع جدول أعماله شهريا وسنويا.

ويضع مؤتمر الرؤساء، قبل دورة كل شهر، جدول أعمال البرلمان بناء على توصية مؤتمر رؤساء اللجان مع الأخذ بعين الاعتبار اتفاق البرلمان مع المفوضية الأوروبية بشأن برنامج الاتحاد التشريعي السنوي. وللمفوضية أو المجلس المشاركة في مداولات مؤتمر الرؤساء بشأن مشروع جدول أعمال البرلمان الشهري. ويجوز للمؤتمر تخصيص فترة ٦٠ دقيقة في كل دورة بالإضافة إلى جدول الأعمال، لمناقشة حالات انتهاكات حقوق الإنسان والتداول حول الديمقراطية وسيادة القانون. ويوزع مشروع جدول الأعمال النهائي على أعضاء البرلمان قبل ثلاث ساعات، على الأقل، من بدء دورة البرلمان الشهرية للمناقشة والتعديل والتصويت. ويجوز للجماعة السياسية، أو ما لا يقل عن ٤٠ عضوا، ولمرة واحدة فقط خلال دورة شهرية واحدة، تقديم طلب لرئيس البرلمان لإدراج مناقشة استثنائية في جدول الأعمال النهائي بشأن مسألة ذات أهمية قصوى تتعلق بسياسة الاتحاد الأوروبي. ويعرض

١- Rule(٢١١), Rules of Procedure,٧th parliamentary term, July ٢٠١١.

٢- Rule(٢١٢), Rules of Procedure,٧th parliamentary term, July ٢٠١١.

الرئيس بدوره الطلب، بعد المشاورة مع رؤساء الجماعات السياسية، على جلسة البرلمان للتصويت عليه. ويحدد الرئيس، إذا وافق البرلمان على الطلب، موعد المناقشة الاستثنائية، ويجب أن لا تتجاوز مدة المناقشة ٦٠ دقيقة [١].

وكيف تجري جلسات البرلمان؟

تبدأ دورات البرلمان منذ انتخابه حتى انتخاب برلمان جديد، أي لمدة خمس سنوات وفقا لقانون ٢٠ أيلول ١٩٧٦. وتنقسم الدورة، كما جاء في (المادة ١٩٦) من معاهدة الاتحاد الأوروبي، إلى فصول سنوية تبدأ يوم الثلاثاء الثاني من شهر آذار من كل عام. وتتخللها عطلة لمدة شهر في شهر آب. وتنقسم الفصول السنوية إلى فصول شهرية التي تنقسم بدورها إلى جلسات يومية. ويحق لمؤتمر الرؤساء تأجيل موعد بدء الفصل التشريعي السنوي لمدة أسبوعين مع ذكر أسباب التأجيل. كما يحق للبرلمان أن يعقد جلسات استثنائية إما بدعوة من رئيس البرلمان، بعد التشاور مع مؤتمر الرؤساء وبناء على طلب أغلبية أعضاء البرلمان، أو بناء على طلب من المفوضية الأوروبية أو المجلس، وإما بدعوة الرئيس وبعد موافقة مؤتمر الرؤساء في حالات طارئة[٢]. ويجوز أن يحضر أعضاء المفوضية الأوروبية جلسات البرلمان. ويجب أن يكون للمجلس ممثلا كذلك في جلسات البرلمان.

وتعقد الجلسات العادية للبرلمان في المقر الدائم للبرلمان في بستراسبورج بفرنسا. ويمكن عقد بعض الجلسات في لوكسمبورج. أما جلساته الطارئة أو الاستثنائية، وكذلك الجلسات العادية للجان البرلمان، فتعقد في بروكسل. ويجوز للجان البرلمان أن تطلب من رئيس البرلمان تغيير مكان اجتماعاتها بشكل استثنائي لأسباب معقولة[٣].

ورئيس البرلمان هو الذي يرأس جلسات البرلمان، يعاونه في ذلك ١٤ نائبا. ويفتتح الرئيس الجلسة أحيانا بخطاب حول موضوع مهم. وهو الذي يضمن سير عمل البرلمان بشكل صحيح وينظم عملية التصويت، ويخضع التعديلات والقرارات التشريعية للتصويت، ويعلن النتائج[٤].

وما هو النصاب القانوني لعقد الجلسات؟ وكيف يجري التصويت في البرلمان؟

١- Rules(١٣٧) &(١٣٨)& (١٤١), Rules of Procedure,٧th parliamentary term, July ٢٠١١.

٢- Rules(١٣٣)&(١٣٤), Rules of Procedure,٧th parliamentary term, July ٢٠١١.

٣- Rule(١٣٥), Rules of Procedure,٧th parliamentary term, July ٢٠١١.

٤ – راجع موقع البرلمان الأوروبي على الإنترنيت على العنوان التالي:

http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/en/٠٠٦٢٣fe٧٣٢/How-plenary-works.html

يضـع البرلمـان جدول أعمالـه ويصدَّق علـى المحاضـر. والنصـاب القانوني للجلسات هو حضـور الجلسة من قبل ثلث أعضاء البرلمان[١].

وتصدر قرارات البرلمان بالأغلبية المطلقة فيما عدا بعض المسائل، مثل اعتماد الميزانية وتوجيه اللـوم إلـى المفوضـية، التـي تشـترط المعاهدات إصـدار البرلمـان قراراتـه فيهـا بأغلبيـة ثلثـي الأعضـاء المشتركين في التصويت. ويعتبر حق التصويت حق شخصـي، ولذلك يتعين على الأعضـاء الإدلاء بأصواتهم بشكل فردي وشخصي[٢].

وخـلال التصـويت علـى تقريـر برلمـاني أو قـرار، يمكـن تغييـر الـنص المقدم باعتمـاد التعـديلات المقترحـة، سـواء بالحـذف أم بإعـادة الصـياغة أم الاسـتبدال أم الإضـافة إلـى الـنص قيـد المناقشـة. ويصوت أعضاء البرلمان الأوروبي أولاً على كل تعديل بشكل منفرد، ثم على عموم النص بصيغته المعدلة[٣].

ويتم التصويت كقاعدة عامة برفع الأيدي. وإذا قرر الرئيس أن النتيجة مشكوك فيها، استخدمت طريقة التصـويت الالكترونـي. وإذا تتوافر هذه الطريقة يتم التصـويت من خـلال الوقوف والجلـوس[٤]. ويكون التصويت بالمناداة في حالات تعيين أعضاء المفوضية أو توجيه اللوم إليها، أو عند التصويت النهائي على مشاريع القوانين، أو إذا طلبت ذلك الجماعة السياسية أو ٤٠ عضـوا علـى الأقل. وفـي حالـة التصـويت بالمنـاداة يسـتخدم نظـام التصـويت الالكترونـي، أو حسـب الترتيـب الأبجـدي لأسـماء أعضـاء البرلمـان إذا لـم يكن التصـويت الالكتروني متاحا لأسباب فنية. وفـي هذه الحالـة علـى عضـو البرلمـان أن يـدلي بصـوته مسموعا بـ (نعـم) أو (لا) أو (أمتنـع)، ويـتم تسـجيل نتيجـة التصـويت مـع تفاصيله في محضر الجلسة[٥].

ويكون التصويت علنيا كقاعدة عامة، إلا أنه يتم بشكل سري إذا طلب ذلك ما لا يقل عن خمس أعضاء البرلمان الحاضرين في الجلسة[٦]. وللرئيس وحده أن يعلن بدء عملية التصويت وانتهاءها. ولا

١- Rule(١٥٥), Rules of Procedure,٧th parliamentary term, July ٢٠١١.

٢- Rule(١٦٤), Rules of Procedure,٧th parliamentary term, July ٢٠١١.

٣ - راجع موقع البرلمان الأوروبي على الإنترنيت على العنوان التالي:

http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/en/٠٠٦٢٣fe٧٣٢/How-plenary-works.html

٤- Rule(١٦٥), Rules of Procedure,٧th parliamentary term, July ٢٠١١.

٥- Rules(١٦٦)&(١٦٧), Rules of Procedure,٧th parliamentary term, July ٢٠١١.

٦- Rule(١٦٩), Rules of Procedure,٧th parliamentary term, July ٢٠١١.

يجوز لأي عضو، عدا رئيس البرلمان، أن يتكلم في غضون عملية التصويت. وتؤجل أية نقطة نظام بشأن صحة التصويت حتى انتهائه[١].

وكيف تُعّد ميزانية البرلمان؟

ميزانية البرلمان الأوروبي هي جزء من الميزانية العامة للاتحاد الأوروبي. وهي تشكل منها حوالى ١%. وتبدأ عملية وضع ميزانية البرلمان عادة في شهر شباط، بناءً على اقتراح من الأمين العام الذي يحدد الأولويات والموارد للسنة القادمة. وعلى هذا الأساس يتبنى مكتب البرلمان مشروع التقديرات الأولية ويحيله إلى لجنة الميزانيات التي تقوم بدورها بوضع تقرير تحدد فيه أولويات عمل البرلمان والميزانية المقترحة وترسله إلى البرلمان[٢].

ويتبنى البرلمان، عادة في شهر مايس، وعلى أساس تقرير لجنة الميزانيات مشروع ميزانية البرلمان، الذي يتم دمجه في مشروع ميزانية الاتحاد ككل. وتتم مناقشته وتبنيه في جلسة عامة للبرلمان في شهر كانون الأول من نفس السنة[٣].

وتوزع ميزانية البرلمان عادة بين نفقات الموظفين ومن بينها رواتب الإداريين وتكاليف الترجمة الفورية والخارجية، ونفقات أعضاء البرلمان، ومنها الرواتب والأجور، وتكاليف السفر، ورواتب المساعدين الشخصيين لهم، والإنفاق على مباني ومكاتب البرلمان في بروكسل ولوكسمبورج وستراسبورج، والمكاتب الإعلامية للبرلمان في الدول الأعضاء، ونفقات الإعلام والنفقات الإدارية، مثل تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، ونفقات أنشطة الجماعات السياسية[٤].

وما هي اللغات المستخدمة في البرلمان الأوروبي؟

في البرلمان الأوروبي، كما جاء في (المادة ٥٥) من معاهدة الاتحاد الأوروبي و(المادة ٢٤) و (المادة ٣٤٢) من معاهدة لشبونة و(المادة ١٤٦) من النظام الداخلي للبرلمان الأوروبي، تتساوى

١- Rule(١٧١), Rules of Procedure,٧th parliamentary term, July ٢٠١١.

٢ – راجع موقع البرلمان الأوروبي على الإنترنيت، على العنوان التالي:
http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/en/٠٠٠٥٩f٣ea٣/The-budget-of-the European-Parliament.html

٣ – راجع موقع البرلمان الأوروبي على الإنترنيت، على العنوان التالي:
http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/en/٠٠٠٥٩f٣ea٣/The-budget-of-the European-Parliament.html

٤ – راجع موقع البرلمان الأوروبي على الإنترنيت على العنوان التالي:
http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/en/٠٠٠٥٩f٣ea٣/The-budget-of-the European-Parliament.html

جميع لغات الأعضاء من حيث الأهمية، ولذلك يتم نشر جميع الوثائق البرلمانية بجميع اللغات الرسمية للاتحاد الأوروبي، ولأعضاء البرلمان كل الحق في استعمال إحدى اللغات الرسمية.

في خمسينات القرن الماضي، بدأت الجماعات الأوروبية بأربع لغات رسمية (الهولندية، والفرنسية، والألمانية، والإيطالية) في مؤسساتها. ولكن مع كل توسع جديد للجماعة أضيفت لغات الدول الأعضاء الجديدة، إلى أن وصلت في عام ٢٠٠٧ إلى ٢٣ لغة رسمية[١]. وتطلب هذا الأمر الاستعانة بِتشكيل ٥٠٦ تشكيلة معينة، من أجل ترجمة كل لغة إلى ٢٢ لغة أخرى. ولمواجهة هذا التحدي تم توظيف كفاءات عالية في مجالات الترجمة التحريرية، والترجمة الفورية، والتحقق من النصوص القانونية. وتم تخصيص ميزانية كبيرة لهذا الغرض[٢].

في مجال الترجمة التحريرية، تم توظيف ما يقارب ٧٠٠ مترجم، تتلخص مهمتهم في ترجمة عدة أنواع من الوثائق إلى مختلف اللغات الرسمية في البرلمان، بما في ذلك: وثائق الجلسات ووثائق اللجان، أي المحاضر، وجداول الأعمال، ومسودات التقارير، والتعديلات، والتقارير المعتمدة، والآراء، والقرارات، والأسئلة المكتوبة والشفوية، والإشعارات للدول الأعضاء، ووثائق هيئات البرلمان، ووثائق المؤسسات الأخرى المتعلقة بالبرلمان الأوروبي، مثل، قرارات الوسيط الأوروبي (أمبودسمان)[٣].

وفي مجال الترجمة الفورية، هناك ما يقارب ٢٥٠٠ مترجم يعملون على ترجمة المناقشات والخطابات في البرلمان وهيئاته لجميع اللغات الرسمية في الاتحاد، ومنها خطابات الجلسات العامة، واجتماعات اللجان البرلمانية أو الوفود البرلمانية، واجتماعات الجماعات السياسية، والمؤتمرات الصحافية، واجتماعات هيئات البرلمان (المكتب، ومؤتمر الرؤساء..وغير ذلك)[٤].

وبما أن التشريعات التي يعتمدها البرلمان الأوروبي، تعد من أهم وظائف البرلمان وتتعلق بحياة ما يقارب ٥٠٠ مليون أوروبي في الدول الأعضاء، فمن الواجب أن تكون واضحة ومتطابقة قدر الإمكان في جميع اللغات. ويتم ذلك من قبل المحامين اللغويين للبرلمان. وهناك فريق عمل يضم ٧٥ محاميا لغويا يقومون بهذه المهمة[٥].

---

١ – وهم: البلغارية، والتشيكية، والدانماركية، والهولندية، والانكليزية، والاستونية، والفنلندية، والفرنسية، والألمانية، واليونانية، والمجرية، والايرلندية، والإيطالية، واللاتفية، واللتوانية، والمالطية، والبولندية، والبرتغالية، والرومانية، والسلوفاكية، والسلوفينية، والاسبانية، والسويدية.

٢ – راجع موقع البرلمان الأوروبي على الإنترنيت، على العنوان التالي:

http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/en/٠٠٧e٦٩٧٧٠f/Multilingualism.html

٣ – المرجع ذاته.

٤ – المرجع ذاته.

٥ – المرجع ذاته.

المطلب الثالث: أعضاء البرلمان الأوروبي

يتعلق هذا المطلب بأعضاء البرلمان الأوروبي من حيث انتخابهم، وصحة عضويتهم، وفترة عضويتهم، واستقلاليتهم في أداء عملهم، والحصانات والحقوق والمزايا التي يتمتعون بها والالتزامات التي يخضعون لها. وسنشرح ذلك من خلال الفروع الآتية:

***

الفرع الأول: انتخاب أعضاء البرلمان الأوروبي والتأكد من صحة عضويتهم

أولا) انتخاب أعضاء البرلمان الأوروبي

إن الحديث عن تأسيس جمعية أوروبية يتم انتخاب أعضائها مباشرة من قبل المواطنين، يعود إلى مؤتمر لاهاي لعام ١٩٤٨. وقد نصت (المادة ٢١) من معاهدة الجماعة الأوروبية للفحم والصلب لعام ١٩٥١ و(المادة ١٣٨) من معاهدة الجماعة الاقتصادية الأوروبية لعام ١٩٥٧، على أن البرلمان الأوروبي والمجلس سيعملان على إصدار تشريع حول انتخاب البرلمان الأوروبي بشكل مباشر من قبل مواطني الدول الأعضاء، وفقا لإجراءات موحدة. ولكن طريقة اختيار أعضاء البرلمان الأوروبي مرت بمرحلتين: الأولى، بدأت بتأسيس أول جمعية مشتركة مع تأسيس الجماعة الأوروبية للفحم والصلب في عام ١٩٥٢، وامتدت حتى عام ١٩٧٩، وكان البرلمان الأوروبي خلالها يتشكل من أعضاء يتم اختيارهم من بين أعضاء البرلمانات الوطنية للدول الأعضاء. والثانية حصلت بعد محاولات وضغوط مستمرة من قبل البرلمان الأوروبي ذاته، فقد قررت قمة باريس لعام ١٩٧٤ أن يتم اختيار أعضاء البرلمان الأوروبي بطريق الانتخاب المباشر. وأصدر المجلس الأوروبي، في ٢٠ أيلول ١٩٧٦، قرارا خاصا بإجراء الانتخابات العامة لأعضاء البرلمان كل خمس سنوات. وجرت أول انتخابات للبرلمان الأوروبي في حزيران ١٩٧٩. وجرت الانتخابات التالية في الأعوام ١٩٨٤، ١٩٨٩، ١٩٩٤، ١٩٩٩، ٢٠٠٤. وجرت الانتخابات الأخيرة في عام ٢٠٠٩[١].

ونص النظام الداخلي للبرلمان الأوروبي على[٢]:

١- Jurij Toplak, European Parliament Elections and the Uniform Election Procedure, paper of the III World Congress of the International Association of Constitutional Law,p.١٢.

on the internet: http://www.enelsyn.gr/papers/w٣/Paper٪٢٠by٪٢٠Jurij٪٢٠Toplak.pdf

٢- Rule١, Rules of Procedure,٧th parliamentary term, July ٢٠١١.

١- أن البرلمان الأوروبي جمعية تنتخب بالاقتراع العام المباشر، وفقا للمعاهدات، وقانون ٢٠ أيلول ١٩٧٦، والتشريعات الوطنية المشتقة من المعاهدات.
٢- إن الأشخاص المنتخبين للبرلمان الأوروبي هم أعضاء البرلمان الأوروبي.

ويقصد بـ(المعاهدات) هنا جميع المعاهدات المبرمة بين الدول الأعضاء والمنشئة للاتحاد الأوروبي، من معاهدة روما لعام ١٩٥٧، إلى معاهدة القانون الأوروبي الموحد لعام ١٩٨٦، ومعاهدة ماستريخت لعام ١٩٩٢، ومعاهدة أمستردام لعام ١٩٩٧، ومعاهدة نيس لعام ٢٠٠١، وصولا إلى آخر معاهدة للاتحاد، وهي معاهدة لشبونة لعام ٢٠٠٩ . ويقصد بـ(التشريعات الوطنية المشتقة من المعاهدات)، جميع القوانين الوطنية للدول الأعضاء التي سُنّت في سياق تنفيذ النصوص المتعلقة بانتخابات أعضاء البرلمان الأوروبي في المعاهدات المنشئة للاتحاد.

ونشير إلى أن القانون الانتخابي النافذ لانتخاب أعضاء البرلمان الأوروبي، رغم محاولات البرلمان الأوروبي منذ عام ١٩٧٩، ليس موحدا، إلى حد ما، في مختلف الدول الأعضاء.

وفي عام ١٩٨٢، مارس البرلمان الأوروبي حقه في تقديم اقتراح بشأن إجراء الانتخابات الأوروبية وفقا لقانون انتخابي موحد، وقدم تقريرا للمجلس بهذا الشأن عُرف بـ Seitlinger Report ، اقترح فيه إجراء الانتخابات الأوروبية وفقا للنظام النسبي. ولم يحظ التقرير بموافقة الدول الأعضاء لسببين، لأنه اقترح النظام النسبي، وحق التصويت والترشح للمواطنين بغض النظر عن مكان إقامتهم. وتقرر تأجيل الاقتراح، ولم ينظر المجلس في هذا الاقتراح مرة أخرى[١].

وفي عام ١٩٨٥ قدم البرلمان اقتراحاً آخر شبيهاً بالاقتراح السابق مع إفساح حرية كبيرة للتشريعات الوطنية. ولم يحظ المشروع مرة أخرى بإجماع المجلس. وفي عام ١٩٩٧، أثناء المفاوضات على تعديل معاهدة ماستريخت، حاول البرلمان الأوروبي مرة أخرى إدخال القانون الموحد للانتخابات الأوربية في المعاهدة الجديدة (معاهدة أمستردام). ولكن المعاهدة الجديدة اكتفت، بدلا من ذلك، بالإشارة فقط إلى ضرورة التنسيق بين القوانين الوطنية للدول الأعضاء فيما يتعلق بالانتخابات الأوروبية بشكل تدريجي. ولكن، بعد موافقة بريطانيا على تبني نظام التمثيل النسبي للانتخابات الأوروبية بدلا من نظام الأغلبية المتبع في كل الانتخابات التي تجري، وبعد أن شجعت معاهدة أمستردام على تبني إجراء انتخابي موحد في جميع الدول الأعضاء، أصبح تبني النظام الانتخابي الموحد للانتخابات الأوروبية قريبا. وفي عام ٢٠٠٢ تم بالفعل تعديل قانون ٢٦ أيلول ١٩٧٦ الخاص

١- Jurij Toplak, Op. Cit.,p.١٣.

بالانتخابات الأوروبية، واتفقت الدول الأعضاء على تحديد مجموعة من المبادئ المشتركة يجب الأخذ بها في التشريعات الوطنية الخاصة بالانتخابات الأوروبية، وهي[١]:

١- إجراء الانتخابات كل خمس سنوات على أساس الاقتراع العام للراشدين (من دون تحديد سن الرشد، وترك الأمر للقوانين الوطنية).

٢- توزيع جميع مقاعد البرلمان على الدول الأعضاء.

٣- أن يكون النظام الانتخابي شكلا من أشكال نظام التمثيل النسبي.

٤- جعل القوائم الحزبية مفتوحة أو مغلقة، والسماح بالتصويت التفضيلي.

٥- جواز تقسيم الدولة العضو إلى دوائر انتخابية متعددة، بشرط أن لا يؤثر ذلك في طبيعة النظام النسبي.

٦- عدم تجاوز أية عتبة انتخابية، أي شرط الحصول على المقاعد، عن حصول على ٥% من نسبة صوت المقترعين لأية قائمة.

٧- السماح للناخبين بالتصويت في مكان أقامتهم بغض النظر عن جنسية دولتهم.

يظهر من المبادئ السابقة أن هناك هامشاً للتشريعات الوطنية فيما يتعلق بقانون الانتخابات الأوروبية. ففي ما يتعلق بالنظام الانتخابي، تبنت جميع الدول الأعضاء منذ عام ٢٠٠٤ النظام النسبي، ولكنها اختلفت حول تفاصيل النظام. واختلفت الدول الأعضاء كذلك حول تحديد عدد الدوائر الانتخابية، ففي حين تبنت دول نظام الدائرة الوطنية الواحدة (مثل: النمسا، وقبرص، والدانمرك، ...الخ) تبنت دول أخرى نظام الدوائر المتعددة (مثل: فرنسا، وإيطاليا، وايرلندا، وبولندا....الخ). وتبنت ألمانيا النظام المختلط. وفيما يتعلق بيوم الانتخابات فقد حدده البعض بيوم الأحد (مثل: النمسا، وبلجيكا، والمجر، والدانمرك، واستونيا، وفنلندا....الخ) وحدده البعض الآخر بيوم السبت (مثل قبرص، ولاتفيا، وسلوفاكيا، ومالطا). بل حدد البعض يومين لذلك (مثل يومي الجمعة والسبت في جمهورية التشيك، ويومي السبت والأحد في إيطاليا). وحددت ايرلندا يوم الجمعة، وهولندا، وبريطانيا يوم الخميس[٢].

١- Jurij Toplak, Op. Cit.,p.١٤-١٦.

And see Klaus-Dieter Borchardt, The ABC of European Union Law, Publication Office of European Union, Brussels, ٢٠١٠,p.٤٨.

٢ - للمزيد حول تفاصيل النظام الانتخابي المتبع من قبل الدول الأعضاء في انتخابات البرلمان الأوروبي في عام ٢٠٠٩ ، أنظر الملحق رقم (٥).

ووفقا لمعاهدات الاتحاد فإن كل شخص يحمل جنسية إحدى الدول الأعضاء، يكون مواطنا في الاتحاد[١] وكل مواطن في الاتحاد، مقيم في إحدى الدول الأعضاء وليس من مواطنيها، له حق التصويت والترشح في انتخابات البرلمان الأوروبي في الدولة العضو التي يقيم فيها، بالشروط المطلوبة من رعايا تلك الدولة [٢].

ولكن هناك قيدين على هذا الحق بموجب توجيهات الاتحاد لعام ١٩٩٣، هما: أولا، لا يجوز لمواطني الاتحاد التصويت أكثر من مرة واحدة في الانتخابات الأوروبية ذاتها. وثانيا، لدول الاتحاد أن تفرض فترة إضافية للإقامة كشرط للمشاركة في الانتخابات الأوروبية، إذا كان أكثر من ٢٠% من الناخبين فيها ليسوا من رعاياها[٣].

واختلفت الدول الأعضاء أيضاً حول تحديد سن الرشد للناخبين، فقد حُدِّد بـ ١٨ سنة في كل من (النمسا، والدانمرك، وفنلندا، وألمانيا، والمجر، ومالطا، وهولندا، والبرتغال، وسلوفينيا، وأسبانيا، والسويد)، و بـ ٢١ سنة في كل من (بلجيكا، وبلغاريا، وجمهورية التشيك، واستونيا، وايرلندا، ولاتفيا، وليتوانيا، ولوكسمبورج، وبولندا، وسلوفاكيا، المملكة المتحدة) وبـ ٢٣ سنة في (فرنسا، ورومانيا) وبـ ٢٥ سنة في (قبرص، وايطاليا، واليونان)[٤].

والجدير بالذكر، أنه يحق لكل مواطن أوروبي في الدول الأعضاء أن يرشح نفسه لعضوية البرلمان الأوروبي، بغض النظر عن مكان إقامته ولو كان ذلك خارج بلده الذي ينتمي إليه بجنسيته، بشرط أن يكون له حق التصويت وفقا لقانون البلد الذي يقيم فيه، وأن لا يشغل أحد المناصب التي تتعارض مع العضوية في البرلمان الأوروبي كما حددتها المادة ٦ (الفقرة ١ والفقرة ٢) من قانون ٢٠ أيلول ١٩٧٦وتعديلها في عام ٢٠٠٢، وهي[٥][٦]:

١- أعضاء البرلمانات الوطنية (منذ عام ٢٠٠٤).
٢- أعضاء حكومات الدول الأعضاء.
٣- أعضاء المفوضية الأوروبية.

١- Article ١ (ex Article ٨) of the Treaty establishing the European Community.

٢- Article ١٩ (ex Article ٨b) of the Treaty establishing the European Community.

٣- http://ec.europa.eu/justice/citizen/voting-rights/index_en.htm.

٤- http://ec.europa.eu/justice/citizen/voting-rights/index_en.htm.

٥- Richard Corbett, Francis Jacobs & Michael Shackleton, The European Parliament, ٨th edition, John Harper London,٢٠١١,p.٢٠.

٦ - راجع قانون ٢٠ أيلول ١٩٧٦ على العنوان التالي:

http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:١٩٧٦:٢٧٨:FULL:EN:PDF

٤- القضاة والمحامون العموميون والمسجلون في محكمة عدل الاتحاد الأوروبي.

٥- أعضاء محكمة المدققين.

٦- أعضاء اللجنة الاقتصادية والاجتماعية للاتحاد.

٧- الأعضاء في أية لجنة شكلت وفقا للمعاهدات المنشئة للاتحاد.

٨- الأعضاء في بنك الاستثمار الأوروبي.

٩- الموظفون في المؤسسات الأوروبية.

١٠-أمين مظالم-أمبودسمان- الاتحاد الأوروبي.

١١-أعضاء البنك المركزي الأوروبي.

١٢-وأية شروط أخرى يتم وضعها من قبل التشريعات الوطنية للدول الأعضاء. ففي بريطانيا، على سبيل المثال لا يجوز لأعضاء مجلس العموم الترشح لعضوية البرلمان الأوروبي.

ثانيا) التأكد من صحة عضوية أعضاء البرلمان الأوروبي

بعد انتخابات البرلمان الأوروبي، يطلب رئيس البرلمان من السلطات المختصة في الدول الأعضاء إرسال أسماء أعضاء البرلمان المنتخبين دون تأخير، وذلك لتحديد مقاعدهم عند الجلسة الأولى للبرلمان الجديد[١]. بعد ذلك يتعهد كتابةً كل عضو جديد منتخب بأنه لا يشغل منصبا أو عملا لا يتلاءم مع العضوية في البرلمان الأوروبي وفقا للقوانين. ويأخذ عضو البرلمان بعد ذلك مقعده في البرلمان ويتمتع بكل حقوق عضو البرلمان إلى أن يثبت أنه غير جدير بهذا المنصب لمخالفته الأحكام السالفة[٢]. ويتثبت البرلمان الأوروبي، دون تأخير، من صحة عضوية كل عضو من أعضائه المنتخبين حديثا، ويصدر قراره النهائي حول أي نزاع يُثار بهذا الشأن، بناءً على تقرير تصدره اللجنة البرلمانية المختصة بتدقيق أوراق اعتماد جميع الأعضاء[٣]. وعندما يتثبت البرلمان من عدم صلاحية أي عضو يعلن البرلمان بأن مقعده شاغر ويجب ملؤه[٤].

***

١- Rule ٣(١), Rules of Procedure,٧th parliamentary term, July ٢٠١١.

٢- Rule ٣(٢), Rules of Procedure,٧th parliamentary term, July ٢٠١١.

٣- Rule ٣(٣), Rules of Procedure,٧th parliamentary term, July ٢٠١١.

٤- Rule ٣(٢), Rules of Procedure,٧th parliamentary term, July ٢٠١١.

الفرع الثاني: فترة العضوية في البرلمان الأوروبي

حددت (المادة ٤) من نظام البرلمان الأوروبي فترة العضوية في البرلمان الأوروبي من خلال ٩ فقرات، فالعضوية في البرلمان الأوروبي، كما حددها قانون ٢٠ أيلول ١٩٧٦، تبدأ بالجلسة الافتتاحية للبرلمان المنتخب حديثا وتمتد إلى:

١) الجلسة الافتتاحية للبرلمان المنتخب من جديد، أو
٢) موت عضو البرلمان، أو
٣) استقالة عضو البرلمان.

بالنسبة للحالتين الأولى والثانية (انتخاب برلمان جديد، وموت عضو البرلمان) فإن الأمر واضح. أما فيما يتعلق بانتهاء العضوية عن طريق الاستقالة، فأن على العضو الذي يرغب في الاستقالة تقديم طلب خطي إلى رئيس البرلمان بهذا الشأن مع تحديد موعد نفاذه، بشرط أن لا يتخطى ثلاثة أشهر من تاريخ تقديم الطلب. ويأخذ الطلب الشكل الرسمي بعد توقيعه من قبل الأمين العام للبرلمان، أو من يمثله، والعضو المستقيل. ويتم إرساله مباشرة إلى اللجنة المختصة لإدراجه على جدول أعمال اجتماعها الأول. وقبول الاستقالة من صلاحيات البرلمان[١].

وعلى الدول الأعضاء ومؤسسات الاتحاد الأوروبي إعلام رئيس البرلمان الأوروبي بأية وظيفة تنوى إسنادها إلى عضو في البرلمان. وعلى الرئيس استشارة اللجنة المختصة للتأكد من عدم تعارض الوظيفة مع العضوية في البرلمان، وفقاً لقانون ٢٠ أيلول ١٩٧٦. وعلى اللجنة إرسال بنتائج دراستها للموضوع إلى كل من البرلمان، والعضو المعني، والسلطات المختصة في دولة العضو أو المؤسسة المعنية في الاتحاد الأوروبي[٢].

وإذا كان لعضو البرلمان الأوروبي وظيفة في دولته تتعارض مع عضويته في البرلمان، فإن على السلطات المختصة في دولته إعلام رئيس البرلمان بذلك يُعلم بدوره البرلمان بهدف إعلان حالة شغور المقعد[٣]. وللبرلمان حق عدم إعلان حالة المقعد الشاغر إذا تبين له بأن قبول المهمة المسندة لعضو البرلمان مشوبة بخطأ مادي أو بعيبٍ ما، أو إذا أسندت الوظيفة إلى العضو بدون رضاه[٤].

١- Rule ٤ (٣), Rules of Procedure,٧th parliamentary term, July ٢٠١١.

٢- Rule ٤(٥), Rules of Procedure,٧th parliamentary term, July ٢٠١١.

٣- Rule ٤ (٤), Rules of Procedure,٧th parliamentary term, July ٢٠١١.

٤- Rule ٤ (٩), Rules of Procedure,٧th parliamentary term, July ٢٠١١.

وعلى البرلمان الأوروبي، عند إعلان حالة المقعد الشاغر، الطلب من دولة العضو المعنيّة بالشغور البدء باتخاذ الإجراءات الضرورية لملء المقعد دون تأخير[١].

***

الفرع الثالث: الاستقلالية والحصانات

إن البرلمان الأوروبي، من منطلق كونه مؤسسة تمثل شعوب الدول الأعضاء، مهمتها تعزيز الديمقراطية والبعد الشعبي للتكامل الأوروبي، قد أكد في نظامه الداخلي الحفاظ على استقلالية أعضائه من خلال منحهم مجموعة من المزايا والحصانات، على غرار أعضاء البرلمانات الوطنية، كما أكد أن أعضاء البرلمان الأوروبي سيمارسون وظائفهم ونشاطاتهم المتعلقة بالبرلمان بحرية واستقلالية، ولا يخضعون لأوامر أية جهة أو دولة أو لأي التزام مسبق[٢]. ويصوت الأعضاء على أساس فردي وشخصي[٣]. ومع أن عضو البرلمان الأوروبي، كما هي عليه الحال في أي برلمان آخر، يخضع نفسه لالتزامات معينة نتيجة لانتمائه للجماعات السياسية، فان الالتزامات في البرلمان الأوروبي هي أقل صرامة مما هو الحال في معظم البرلمانات الوطنية. ومن جهة أخرى فان لعضو البرلمان دوراً كبيراً في تحديد مواقف جماعته من تجاه القضايا المختلفة. وبإمكان عضو البرلمان أن ينسحب من الجماعة السياسية التي ينتمي إليها إذا رأى أن مواقفها لا تتفق مع آرائه[٤].

وفي هذا السياق تم تخصيص جزء من ميزانية البرلمان لرواتب ومخصصات أعضاء البرلمان الذين يتمتعون في جميع دول الاتحاد بالحصانات القضائية التي يتمتع بها أعضاء البرلمانات الوطنية. وهم يتمتعون كذلك بالحرية الكاملة في السفر والتنقل بين دول الاتحاد، ولهم الحق في الإطلاع على جميع الملفات الموجودة في البرلمان الأوروبي أو لدى لجانه، باستثناء الملفات والحسابات الشخصية للنواب. كما يتمتعون بالحصانات القضائية ضد إجراءات القبض أو التوقيف أو الاعتقال أو التفتيش، وبالحصانة ضد المحاكمة عما يبدونه من آراء أو أقوال لدى مباشرة أعمالهم في البرلمان الأوروبي، وأثناء قيامهم بتأدية أعمالهم. ويستمر تمتع الأعضاء بهذه الحصانة حتى في

١- Rule ٤ (٧), Rules of Procedure,٧th parliamentary term, July ٢٠١١.

٢- Rule ٢ , Rules of Procedure,٧th parliamentary term, July ٢٠١١.

٣- Rule ٣, Rules of Procedure,٧th parliamentary term, July ٢٠١١.

٤- Richard Corbett, Francis Jacobs & Michael Shackleton, Op. Cit.,p.٦١.

الأوقات الفاصلة بين أدوار انعقاد البرلمان الأوروبي وحتى بعد انتهاء مدة عضويتهم فيه. ويتمتع الأعضاء أيضا بالإعفاءات والامتيازات والتسهيلات الجمركية[١].

ولكنه يجوز للبرلمان أن يرفع الحصانة عن أي عضو بناءً على طلب من السلطات المختصة في دولته. وعندها يقوم الرئيس بإعلام البرلمان وإحالة الطلب إلى اللجنة المسؤولة التي لها حق مطالبة الجهة التي قدمت طلب تقديم أية معلومات أو تفسيرات تعتقد اللجنة أنها ضرورية لبتّ طلب رفع الحصانة. وللعضو المعرّض لرفع الحصانة عنه أن يطلب الاستماع إلى رأيه. ويمكنه إحضار أية وثائق أو أدلة مكتوبة يعتقد أن لها أهمية. وتنتهي اللجنة بوضع اقتراح يوصى بإقرار أو رفض طلب رفع الحصانة. وهذا الاقتراح يُرفع إلى البرلمان للتصويت عليه[٢].

***

الفرع الرابع: الشفافية وقواعد السلوك البرلماني

وفقا للنظام الداخلي للبرلمان الأوروبي يضع هذا البرلمان قواعد تحكم شفافية المصالح المالية لأعضائه. وهذه القواعد لا يمكنها، في أي حال من الأحوال، أن تحد أو تقيد حقوق عضو البرلمان وواجباته أو نشاطاته الأخرى[٣]. وعلى هذا العضو، وفقاً لهذه القواعد، أن يسجل لدى المراقبين الماليين للبرلمان The Quaestors نشاطاته المهنية وأية وظائف أو نشاطات مماثلة أخرى يقوم بها. وعليه كذلك أن يسجل المداخيل المالية التي يتسلمها من أي طرف آخر، غير البرلمان الأوروبي، مع ذكر سببها. وعليه أيضا أن يجدد سجله سنويا أو كلما تغيرت فيه أية معلومة، وإلا وقع تحت طائلة المسؤولية. وهذا السجل يبقى مفتوحا للعامة. وقبل أن يتحدث العضو في البرلمان الأوروبي، أو في أية مؤسسة أخرى للاتحاد، عليه أن يعلن عن وجود مصالح مالية مرتبطة بالموضوع قيد المناقشة، إنْ وجدت[٤].

وسلوك الأعضاء داخل البرلمان يجب أن يتميز بالاحترام المتبادل، ويكون مبنياً على القيم والمبادئ التي تأسس الاتحاد عليها، وأن يصون حرمة البرلمان، ولا يضر بسلاسة وهدوء سير أعماله

---

١ – أبو الخير أحمد عطية عمر،النظام المؤسسي للاتحاد الأوروبي، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٧،ص١٢٢ . وكذلك راجع:

Rule ٥, Rules of Procedure,٧th parliamentary term, July ٢٠١١.

٢ – د.وائل أحمد علام، المرجع السابق،ص٣٨-٣٩. وكذلك راجع:

Rules ٦ & ٧, Rules of Procedure,٧th parliamentary term, July ٢٠١١.

٣- Rule ٩(١), Rules of Procedure,٧th parliamentary term, July ٢٠١١.

٤- See Annex I of Rules of Procedure of European Parliament.

وأن لا يفشى بأسرار البرلمان[1]. وإذا خالف العضو قواعد السلوك داخل البرلمان فللرئيس أن يطلب منه عدم الإخلال بنظام البرلمان. وإذا كرر العضو المخالفة دعا الرئيس ثانية العضو للامتثال ويسجل الواقعة في محضر جلسات البرلمان. وإذا أصر العضو على المخالفة أو أرتكب مخالفة أخرى كان للرئيس أن يحرمه من الكلام في الجلسة أو يطرده من قاعة البرلمان لبقية الجلسة. وللرئيس أن يلجأ إلى هذا الإجراء مباشرة إذا شكلت مخالفة العضو خرقا جديا لقواعد السلوك البرلماني. وإذا هددت الاضطرابات سلامة عمل الجلسة، فللرئيس أن ينهي الجلسة ويدعو ثانية إلى جلسة تُعقد فيما بعد[2]. وفي بعض الحالات الاستثنائية التي تتسم بالفوضى وخرق النظام من قبل عضو البرلمان، فللرئيس أن يلجأ إلى فرض أحدى العقوبات التالية[3]:

أ) التوبيخ،

ب) الحسم من راتب لفترة تتراوح بين ٢-١٠ أيام،

ج) التعليق المؤقت للعضوية في جميع نشاطات البرلمان واللجان والوفود لفترة تتراوح بين ٢-١٠ أيام متتالية،

د) الاقتراح على مؤتمر الرؤساء بتعليق أو عزل العضو المخالف من المناصب البرلمانية المنتخبة، مثل نائب رئيس البرلمان أو رئاسة اللجان أو الوفود...الخ.

وللعضو المعاقَب أن يقدم طلب الاستئناف إلى مكتب البرلمان خلال أسبوعين من فرض العقوبة عليه من قبل الرئيس. ومن شأن الطلب المقدم أن يعلق تطبيق العقوبة حتى صدور قرار المكتب. وعلى المكتب أن يصدر قراره بشأن طلب الاستئناف، بتأكيد العقوبة أو بطلانها أو تخفيفها، خلال أربعة أسابيع من تقديم طلب الاستئناف، وإلا اعتبرت العقوبة ملغاة[4].

***

الفرع الخامس: حقوق ومزايا عضو البرلمان

يقوم عضو البرلمان الأوروبي، نظرا للحرية والاستقلالية التي يتمتع بها، بدور بارز في عمل البرلمان الأوروبي، وذلك من خلال مجموعة من الحقوق والمزايا التي منحت له من أجل أن يتمكن من تحقيق أهداف وواجبات البرلمان.

١- Rule ٩(٢), Rules of Procedure,٧th parliamentary term, July ٢٠١١.

٢- Rule ١٥٢, Rules of Procedure,٧th parliamentary term, July ٢٠١١.

٣- Rule ١٥٣, Rules of Procedure,٧th parliamentary term, July ٢٠١١.

٤- Rule ١٥٤, Rules of Procedure,٧th parliamentary term, July ٢٠١١.

وإضافة إلى صفتيْ الاستقلالية والحصانة اللتين يتمتع بهما عضو البرلمان، فإن له طرح الأسئلة الشفوية أو المكتوبة على المفوضية الأوروبية أو المجلس. وله اقتراح إصدار قرار أو بيان معين، واقتراح التعديلات على أي تقرير صادر من اللجان البرلمانية، وطرح الأسئلة بصدد أعمال الهيئات البرلمان القيادية (مؤتمر الرؤساء، والمكتب، والمحامين الماليين) واقتراح تعديل النظام الداخلي للبرلمان، وإثارة نقطة نظام، والمساهمة في المناقشات حول مشاريع القوانين، أو المشاركة في أي موضوع آخر يُثار في الجلسات العامة للبرلمان، والتصويت علة هذه الأمور أيضا. وبالإضافة إلى كل ذلك الاشتراك في الجماعات السياسية واللجان البرلمانية، والترشح للمناصب البرلمانية[١].

ومنح النظام الداخلي حقوقاً أخرى لأعضاء البرلمان تتعلق بالعمل معا مع عدد معين من الأعضاء الآخرين، وتشكيل الجماعات السياسية، مثل تشكيل مجموعة من ٤٠ عضوا أو من ثلثي أو عشر أو خمس أو ربع الأعضاء، لدى تسمية المرشحين لمناصب المحامين الماليين، أو نواب الرئيس، أو الوسيط الأوروبي، أو....الخ. وهذا يعني أن أعضاء البرلمان، حتى ولو كانوا لا ينتمون إلى جماعة سياسية معينة، يستطيعون القيام بمهامهم بفعالية[٢].

ولعضو البرلمان الأوروبي، أيضا، ميزانية لتوظيف مساعدين شخصيين من أجل مساعدته أثناء قيامه بأعماله البرلمانية. ويسمح له بتوزيع هؤلاء المساعدين على مختلف أماكن وأنواع أنشطتهم بحرية تامة، فقد يفضل بعض الأعضاء الاستفادة من هذه المساعدة في مقر عمله في بروكسل، أو في الدائرة الانتخابية التي يمثلها. وهناك من يفضل المساعدين في عاصمة بلده. وفيما يتعلق بأعداد المساعدين، فالقاعدة العامة هي واحد أو اثنان براتب دوام كامل، وواحد أو اثنان براتب دوام جزئي في بروكسل، واثنان أو ثلاثة في مكتب عضو البرلمان الواقع في دائرته الانتخابية[٣].

ولم تكن هناك لسنوات عديدة أحكام في معاهدات الاتحاد تحدد الرواتب والمعاشات التقاعدية والمعاملات الضريبية لأعضاء البرلمان. ولذلك كانت رواتبهم تخضع للقوانين الوطنية، فكانت إيطاليا، تدفع أفضل الرواتب، وتأتي بعدها النمسا وايرلندا. وكانت دول أوروبا الشرقية تدفع أدنى الرواتب. وكان تصحيح هذا الوضع أمراً في غاية الحساسية. ولهذا اقترحت لجنة الشؤون القانونية للبرلمان، في عام ١٩٩٤، توحيد رواتب أعضاء البرلمان الأوروبي، فنصت معاهدة أمستردام، عام ١٩٩٧، على أن البرلمان الأوروبي وبموافقة المجلس سوف يضع الضوابط والشروط العامة التي تحكم حقوق وواجبات أعضائه. وقد تم التوصل إلى نظام موحد، في عام ٢٠٠٣[٤]، فتم تحديد رواتب أعضاء

١- Richard Corbett, Francis Jacobs & Michael Shackleton, Op. Cit.,p.٦٢.

٢- Ibid.,p.٦٣.

٣- Ibid.,p.٧٤.

٤- Ibid.,pp.٦٦-٦٧.

البرلمان بنسبة ٣٨.٥% من رواتب أعضاء محكمة عدل الاتحاد الأوروبي، وتحديد سن التقاعد لعضو البرلمان بـ٦٣ سنة، ومنع أي ازدواج ضريبي على رواتب أعضاء البرلمان. ودخل النظام حيز النفاذ منذ انتخابات عام ٢٠٠٩[١].

وينقسم عمل عضو البرلمان إلى أسبوع واحد كل شهر في الجلسات العامة في ستراسبورج، وثلاثة أسابيع في اللجان البرلمانية واجتماعات الجماعات السياسية في بروكسل، أو أية اجتماعات أخرى تتعلق بأعمال البرلمان. وهذا بالإضافة وجوده في الدائرة الانتخابية التي يمثلها في بلده ليكون على الاتصال بناخبيه، ومنظمات المجتمع المدني، وجماعات الضغط، والاتحادات والنقابات، وأعضاء البرلمان الوطني، ووسائل الأعلام ...ويكون لديه كمية كبيرة من المراسلات لإنجازها. فعضو البرلمان يكون، إذن، في سفر دائم بين ستراسبورج وبروكسل وبلده[٢].

***

المطلب الرابع: تنظيم البرلمان الأوروبي

يقوم البرلمان الأوروبي بواجباته ونشاطاته من خلال هيئاته التي تضم الرئاسة والأمانة العامة والهيئات السياسية وغيرها. وسنتطرق إليها في الفروع الآتية:

الفرع الأول: الرئاسة The presidency

وهي تتكون من رئيس البرلمان ونوابه.

أولا) رئيس البرلمان The president

منذ تأسيس الجماعة الأوروبية للفحم والصلب، تم انتخاب ٢٨ رئيسا للبرلمان الأوروبي[٣]. ويتم انتخاب رئيس البرلمان لمدة سنتين ونصف السنة من بين أعضاء البرلمان، وذلك على الشكل التالي: يتم الترشيح لمنصب رئيس البرلمان إما من خلال الجماعات السياسية وإما من قبل ٤٠ عضواً على الأقل. وتسلم الترشيحات للرئيس المؤقت الذي يتولى رئاسة الجلسة التي تتم فيها الانتخابات، والذي يعلن أسماء المرشحين. وإذا لم يكن هناك إلا مرشح واحد، أصبح هو رئيس البرلمان من دون الحاجة إلى التصويت. وإذا كان هناك أكثر من مرشح تم اختيار رئيس البرلمان بالاقتراع السري. وفي حال حصول أحد المرشحين على الأغلبية المطلقة لعدد الأصوات يكون هو الفائز بمنصب رئيس البرلمان.

---

١ – Alina Kaczorowska, Op. Cit.,p.١٥٩.

٢ – Duncan Watts, Op. Cit., p.١٤٧.

٣ – لمعرفة أسماء رؤساء البرلمان الأوروبي منذ عام ١٩٥٢ حتى الآن، أنظر الملحق رقم (٦).

أما في حال عدم حصول أي من المرشحين على الأغلبية المطلقة فإن الاقتراع يعاد مرة أخرى. وفي حال عدم حصول أي من المرشحين، في هذه المرة أيضا، على الأغلبية المطلقة لعدد الأصوات، فإن الاقتراع يعاد مرة ثالثة. وفي حال عدم حصول أي من المرشحين على الأغلبية المطلقة في الاقتراع الثالث فإن الاقتراع الرابع يقتصر فقط على المرشحين اللذين حصلا على أعلى الأصوات في الاقتراع الثالث. ويفوز بمنصب الرئيس من يحصل منهما على أعلى الأصوات. وعند تعادل الأصوات بينهما تكون الأفضلية للأكبر سناً. وعند شغور منصب الرئيس لأي سبب كان يحل محله النائب الأول للرئيس إلى أن يتم اختيار رئيس جديد[١].

وتتمثل صلاحيات الرئيس وواجبات في الأمور الآتية:

١) توجيه نشاطات البرلمان طبقا للنظام الداخلي للبرلمان، والتمتع بكل الصلاحيات الضرورية لضمان سير عمل البرلمان بشكل صحيح.
٢) افتتاح وإنهاء جلسات البرلمان، والمحافظة على النظام، وإعطاء الكلام للأعضاء وإغلاق باب المناقشات وتقرير بدء التصويت، وإعلان النتائج.
٣) التدخل في مناقشات البرلمان فقط لتلخيص ما قيل أو لدعوة المتحدثين إلى التقيد بالنظام. وعليه، إذا أراد أن يشارك في النقاش، أن يتخلى عن منصبه في البرلمان، ولا يعود إليه إلا عند الانتهاء من مناقشة الموضوع.
٤) تمثيل الرئيس البرلمان الأوروبي في المؤتمرات والاجتماعات والمناسبات الدولية، وفي الأمور المالية والقانونية والإدارية. وله أن يفوض تلك الصلاحيات لمن يختاره[٢].
٥) عرض وجهات النظر واهتمامات البرلمان الأوروبي عند بداية كل اجتماع للمجلس الأوروبي، وذلك فيما يتعلق بجدول أعمال القمة والمواضيع الأخرى ذات الشأن.
٦) بعد موافقة البرلمان الأوروبي توقيع قانون ميزانية الاتحاد الأوروبي ليدخل حيز النفاذ.
٧) التوقيع، مع رئيس مجلس الوزراء (المجلس) على جميع تشريعات الاتحاد[٣].

---

١ – د.وائل أحمد علام، المرجع السابق،ص٤٤. وكذلك

Rule ١٣ & ١٤ & ١٨, Rules of Procedure,٧th parliamentary term, July ٢٠١١.

٢ – د.وائل أحمد علام، المرجع السابق،ص٤٤. وكذلك

Rule ٢٠, Rules of Procedure,٧th parliamentary term, July ٢٠١١.

٣ – راجع موقع البرلمان الأوروبي على الإنترنيت على العنوان التالي:

http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/en/٠٠٢fe٤ba٥٧/The-President.html.

ثانيا) نواب الرئيس Vice-Presidents

لـرئيس البرلمـان ١٤ نائبـا يـتم انتخـابهم لمـدة سـنتين ونصـف السـنة. ويـنجح فـي الانتخابـات المرشحون من ١ إلى١٤ الذين حصلوا على أعلى نسبة من بين الذين حصلوا على الأغلبية المطلقة للأصوات. وإذا لم يحصل كل أو بعض المرشحين على الأغلبية المطلقة للأصوات، جرى اقتراع ثان بالنسبة لهؤلاء. ويجري الاقتراع الثالث إذا دعت الضرورة إلى ذلك. ويفوز من يحصل على أعلى الأصوات في هذا الاقتراع. وعند تعادل الأصوات فالمرشح أكبر سناً هو الذي يفوز. ويتم ترتيب نواب الرئيس تبعا لعدد الأصوات التي حصلوا عليها. وفي حال تساوي الأصوات تكون الأسبقية للأكبر سناً[١].

وتتلخص واجبات نواب الرئيس في الأمور الآتية[٢]:

١) في غياب الرئيس، أو في حال عجزه عن أداء واجباته، أو في حال اشتراكه في مناقشات البرلمان، يحل محله أحد نوابه، وفقا لترتيبهم.
٢) القيام بالواجبات المحددة لهم بصفتهم أعضاء في المكتب البرلماني وهيئة رئاسة البرلمان.
٣) للرئيس أن يكلف نوابه فيما يتعلق ببعض مهامه، مثل تمثيل البرلمان في المراسم و المناسبات الرسمية.

***

الفرع الثاني: الأمانة العامة The General Secretariat

تعتبر الأمانة العامة عنصرا مهما في البناء الإداري للبرلمان الأوروبي، ولها حجم كبير جدا مقارنة بنظيراتها في البرلمانات الوطنية. وتغطي تكاليفها نصف ميزانية البرلمان الأوروبي. ويعود ذلك بشكل عام لعدة أسباب: **أولا**، حرص الأوروبيين على أن يكون للبرلمان هيكلية تضمن تسيير أعمال البرلمان بجميع اللغات الرسمية للاتحاد. **وثانيا**، تعدد أماكن عمل واجتماعات البرلمان بين لوكسمبورج وبروكسل، بالإضافة إلى مكاتب البرلمان في الدول الأعضاء[٣]. **وثالثا**، تزايد نشاطات الاتحاد الأوروبي وتزايد دور البرلمان الأوروبي في عملية التكامل الأوروبي، مما أدى إلى تنوع وتزايد مهام الأمانة العامة. ولهذا تطورت الأمانة العامة من أمانة مشكلة من مديريتين تضم ٣٧ موظفا في عام ١٩٥٣، إلى أمانة عامة مكونة من ١٠ مديريات عامة تستخدم ٣٥٠٠ موظف في عام ١٩٩٤

١- Rule ١٥, Rules of Procedure,٧th parliamentary term, July ٢٠١١.

٢- Rule ٢١ , Rules of Procedure,٧th parliamentary term, July ٢٠١١.

٣- Richard Corbett, Francis Jacobs & Michael Shackleton, Op. Cit.,p.٢١٨.

(و ٤٨٠٠ موظف في عام ٢٠١١)[١]، ويتم تعيينهم بطريقة المباراة المفتوحة على كل بلدان الاتحاد الأوروبي. ويقع مقر الأمانة العامة في مدينتي لوكسمبورج وبروكسل. وتتكون من رئاسة الأمانة ودائرة الخدمات القانونية و ١٠ مديريات عامة على الشكل الآتي[٢]:

١) **الأمين العام Secretary-General**: هو كبير موظفي الأمانة العامة والمسؤول عن إدارة أعمال البرلمان. ويتم تعيينه مع أعضاء الأمانة من قبل مكتب البرلمان بموجب (المادة ٢٠٧) من النظام الداخلي للبرلمان الأوروبي. ومن أهم واجباته، مساعدة رئيس البرلمان ومكتب البرلمان والجماعات السياسية وأعضاء البرلمان في مهامهم. وكذلك ضمان سير عمل البرلمان بشكل سلس ومرن تحت قيادة رئيس البرلمان والمكتب. ويوقع مع رئيس البرلمان جميع تشريعات الاتحاد، ويساعد المكتب في وضع مشروع ميزانية البرلمان.

٢) **دائرة الخدمات القانونية Legal Service** : ولهذه الدائرة دور كبير في الاتحاد الأوروبي الذي يستند في المقام الأول إلى مبادئ الديمقراطية وسيادة القانون واحترام الحقوق الأساسية. وهي تقدم المشورة القانونية للبرلمان (للرئيس، والمكتب، ومؤتمر الرؤساء، ومؤتمر رؤساء اللجان، ومؤتمر رؤساء الوفود البرلمانية، والمراقبين الماليين، والأمانة العامة). وتمثل البرلمان الأوروبي أمام المحاكم الأوروبية والوطنية في القضايا القانونية.

٣) **المديريات العامة Directorate-generals: وهي:**

أ- **المديرية العامة للرئاسة:** وهي المسؤولة عن تنظيم الجلسات العلنية العامة للبرلمان والاهتمام بنشاطات البرلمان التشريعية، وأعمال مؤتمر الرؤساء، ونشاطات أعضاء المكتب والمراقبين الماليين وأعضاء البرلمان. وتقدم المساعدة القانونية لأعضاء ورئيس البرلمان فيما يتعلق بالنصوص القانونية، وتعديل القوانين وقبول التعديلات، من خلال قسم الأعمال القانونية في المديرية، مع توفير خدمات المكتبة للأعضاء والقيام بالمهام الإدارية الرئيسية للبرلمان مثل: البروتوكولات، وإدارة البريد، وتسجيل وتوثيق وتحرير محاضر الجلسات، والمحافظة على الأرشيف والأمن.

ب-**المديرية العامة لسياسات الاتحاد الداخلية:** وهي المسؤولة عن إدارة أعمال لجان البرلمان والإسهام في تطوير الاختصاصات التشريعية للبرلمان الأوروبي، وذلك من

---

١ - جمال بن سالم، البرلمان الأوروبي بنيته ونشاطه، رسالة ماجستير ،مقدمة إلى كلية الحقوق-جامعة الجزائر ،٢٠٠٦،ص٢١.

٢ - راجع موقع البرلمان الأوروبي على الإنترنيت على العنوان التالي:

http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/en/٠٠d٧a٦c٢b٢/Directorate-General-for-Communication-(Secretariat).html.

خلال ضمان حسن سير عمل اللجان البرلمانية في مجال السياسات الداخلية للاتحاد. وهي تنسق الأنشطة التشريعية في البرلمان، من خلال مؤتمر رؤساء اللجان. وهي كذلك تزود اللجان والهيئات البرلمانية ومكتب الرئيس بدراسات ومعلومات أساسية حول جميع جوانب أنشطة البرلمان في مجال السياسات الداخلية. وتساعد اللجان في تطوير برامج عملهم بالتعاون مع المفوضية والمجلس.

ج- **المديرية العامة لسياسات الاتحاد الخارجية:** وهي المديرية العامة المسؤولة عن تنظيم عمل اللجان والوفود البرلمانية الدولية في مجال السياسات الخارجية للاتحاد، ومن بين مهامها الرئيسية: ضمان حسن سير العمل في اللجان البرلمانية في مجال الشؤون الخارجية وحقوق الإنسان والأمن والدفاع، فضلا عن التنمية والتجارة الدولية. وكذلك دعم الوفود البرلمانية والجمعيات الإقليمية متعددة الأطراف، مع توفير الدعم الفني والمشورة لرؤساء هذه اللجان أثناء ممارسة واجباتهم. وتقوم بتنظيم ومتابعة بعثات البرلمان الأوروبي لمراقبة الانتخابات. وتقدم الخبرة والمشورة للهيئات البرلمانية والرئيس في مجال العلاقات الخارجية للاتحاد. وتقوم بصياغة مبادرات خاصة بدعم الديمقراطيات الناشئة. وتعمل على تحقيق التعاون بشكل وثيق مع المفوضية الأوروبية والمجلس. ومن ضمن أعضائها الممثل الأعلى للاتحاد للشؤون الخارجية والأمنية في مجال العلاقات الخارجية للاتحاد.

د- **المديرية العامة لسياسات الاتصالات:** وهي تعمل على ضمان نشر الأخبار والمعلومات عن أنشطة البرلمان الأوروبي للجمهور ووسائل الأعلام وقادة الرأي العام (الجمعيات ومنظمات المجتمع المدني). وتقوم هذه المديرية بعملها في الدول الأعضاء من خلال مكاتب المعلومات التي تم افتتاحها في كل الدول الأعضاء في الاتحاد لإيصال المعلومات عن أنشطة البرلمان لمواطني تلك الدول. وتقوم هذه المكاتب بإعلام الرأي العام بأنشطة البرلمان، فهذه المكاتب تقوم بدور الوسيط بين البرلمان والمواطن الأوروبي.

هـ- **المديرية العامة لشؤون الموظفين:** وهي تزود المديريات العامة الأخرى للبرلمان بالموارد البشرية الضرورية للقيام بأعمالها. وتتلخص مهامها في: إدارة الموارد البشرية للبرلمان، وتحسين ومراجعة سياسة إدارة موظفي البرلمان، لمواجهة آثار توسيع الاتحاد الأوروبي في البرلمان خاصة، فضلا عن توفير التدريب المهني لموظفي البرلمان، مثل التدريب اللغوي و التدريب على تقنيات الإدارة وتكنولوجيا المعلومات...الخ.

و- **المديرية العامة لشؤون البنية التحتية والمؤن:** تقوم هذه المديرية بإدارة البنية التحتية وتوفير الخدمات والمؤن في أماكن مختلفة للبرلمان، من بينها إدارة مباني البرلمان في

بروكسل وستراسبورج ولوكسمبورج والمكاتب الإعلامية في الدول الأعضاء. وكذلك إدارة الأجهزة والمعدات، والشراء والنقل، والمطاعم والأثاث والترتيبات الفنية لعقد الاجتماعات.

ز- **المديرية العامة للترجمة:** وهي تقوم بدور أساسي في حماية التنوع الثقافي واللغوي للاتحاد، وتمكن البرلمان من ممارسة التعددية اللغوية، وتسهل الشفافية والتفاهم وتبادل وجهات النظر بين أعضاء البرلمان، وذلك من خلال ترجمة وثائق البرلمان من وإلى ٢٣ لغة رسمية في الاتحاد الأوروبي، وبالتالي تمكين جميع مواطني الاتحاد الأوروبي من الوصول الفوري إلى النصوص الأوروبية وإتاحة الفرصة للتواصل مع المؤسسات بلغتهم. وتقوم المديرية كذلك بتطوير أدوات تكنولوجيا المعلومات وقواعد بيانات المصطلحات لمساعدة المترجمين، ومراقبة جودة الترجمات.

ح- **المديرية العامة للترجمة الفورية والمؤتمرات:** وهي تساعد على تلبية المتطلبات الأساسية للحفاظ على تعدد اللغات في البرلمان. وفي هذا السياق تقوم بالترجمة الشفوية والفورية في جميع اجتماعات البرلمان، وإدارة قاعات اجتماعات البرلمان وتقديم المساعدة التقنية لجميع الاجتماعات التي ينظمها البرلمان.

ط- **المديرية العامة للشؤون المالية:** والمهام الرئيسية لهذه المديرية هي: وضع ميزانية البرلمان والإشراف على تنفيذها، مع أعمال المحاسبة وإدارة الخزانة، وكذلك إدارة النفقات ودفع رواتب الأعضاء وتنفيذ الدعم المالي المخصص للجماعات السياسية والأحزاب الأوروبية والمؤسسات والجمعيات والأعضاء السابقين، وكذلك مسك سجلات الممتلكات وإدارة وحدة التدقيق والمراقبة الداخلية في تنفيذ النفقات.

ي- **المديرية العامة للابتكار والدعم التكنولوجي: و**تقوم بتوفير خدمات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات وخدمات الطباعة والتوزيع للبرلمان الأوروبي، أي أنها تنفذ سياسة البرلمان المتعلقة بالشفافية والوصول إلى المعلومات. وتساعد البرلمان على العمل بكفاءة أكبر، وذلك من خلال تنفيذ مهامها التي تتلخص في: توفير فرصة الوصول إلى جميع الوثائق والبيانات الحيوية بكل اللغات في أي وقت ومن أي مكان، وتحليل وتصميم نظم معلومات البرلمان لأعضاء البرلمان، والجماعات السياسية، والمديريات العامة، والوسيط الأوروبي (أمبودسمان)، مع إدارة جميع التقنيات المختلفة والحواسب وأنظمة الاتصالات، فضلا عن طباعة وثائق البرلمان (اللجان والجلسات العامة...الخ) ونشر تشريعات البرلمان والوثائق في الجريدة الرسمية.

***

الفرع الثالث: الهيئات السياسية Political bodies

يتكون البرلمان الأوروبي كذلك من مجموعة من الهيئات السياسية، تقوم بمهام البرلمان وتمارس اختصاصاته. وهي:

أولا) مؤتمر الرؤساء The Conference of Presidents

يتكون هذا المؤتمر من رئيس البرلمان ورؤساء الجماعات السياسية وممثل واحد، من دون حق التصويت، عن الأعضاء غير المنتمين لأية جماعة سياسية. ويجتمع المؤتمر مرتين في الشهر ولا تعقد جلساته في العلن. ويسعى لاتخاذ قراراته بتوافق الآراء. وعند استحالة ذلك يُخضع الموضوع للتصويت، مع أخذ حجم الجماعات السياسية بالنظر[١]. ومن مهامه الرئيسية[٢]:

١- اتخاذ القرار بشأن تنظيم عمل البرلمان والتخطيط التشريعي، ووضع جدول أعمال دورات البرلمان، وتوزيع أماكن الجماعات السياسية وأعضاء البرلمان المستقلين داخل قاعة البرلمان.
٢- تعيين رؤساء وأعضاء لجان البرلمان، ولجان التحقيق، واللجان البرلمانية المختلطة، والوفود الدائمة والمؤقتة مع تحديد اختصاصاتها.
٣- تنظيم علاقة البرلمان بمؤسسات الاتحاد الأخرى، وبالبرلمانات الوطنية للدول الأعضاء، وتنظيم علاقات البرلمان بالدول غير الأعضاء في الاتحاد والمنظمات الدولية.
٤- التخطيط للتشاور والحوار مع المجتمع المدني حول المواضيع الرئيسية ذات الاهتمام الأوروبي العام، من خلال عقد المناقشات العامة المفتوحة لمواطني الدول الأعضاء.
٥- تقديم الاقتراحات إلى المكتب بشأن الأمور المتعلقة بإدارة وميزانية الجماعات السياسية.

ولمؤتمر الرؤساء بأغلبية ٣/٥ من أعضائه (بشرط أن تمثل ثلاث جماعات سياسية على الأقل) أن يقترح على البرلمان عزل الأشخاص المنتخبين للمناصب البرلمانية (مثل : رئيس البرلمان، ونواب الرئيس، والمراقبين الماليين، ورؤساء اللجان البرلمانية، ورؤساء ونواب الوفود البرلمانية، أو أي شخص آخر من أي منصب برلماني منتخب آخر) قبل انتهاء مددهم القانونية العادية، إذا أساؤوا التصرف في أداء مهامهم البرلمانية. وللبرلمان الموافقة على هذا الاقتراح بأغلبية ثلثي المصوتين، بشرط أن لا يقل عدد الأعضاء المشاركين في الجلسة عن أغلبية أعضاء البرلمان[٣].

١- Rule ٢٤ , Rules of Procedure,٧th parliamentary term, July ٢٠١١.

٢- Rule ٢٥ , Rules of Procedure,٧th parliamentary term, July ٢٠١١.

٣- Rule١٩ , Rules of Procedure,٧th parliamentary term, July ٢٠١١.

يظهر مما تقدم أن لمؤتمر الرؤساء دور مهم على صعيد البرلمان الأوروبي، نظرا لاختصاصاته الواسعة على صعيد تنظيم علاقات البرلمان مع مؤسسات الاتحاد الأخرى، مثل المفوضية الأوروبية والمجلس ومحكمة العدل ومحكمة المدققين وغيرها، وكذلك على صعيد برلمانات الدول الأعضاء والعلاقات الدولية. ويختص مؤتمر الرؤساء بتنظيم عمل البرلمان الداخلي، من حيث وضع جدول أعمال الدورة التشريعية للبرلمان وتشكيل اللجان والوفود وتحديد اختصاصاتها، الأمر الذي يجعل من مؤتمر الرؤساء المحرك الرئيسي والمطّلع على جميع أعمال البرلمان الجوهرية[١].

ثانيا) المكتب The Bureau

يتكون المكتب من رئيس البرلمان الأوروبي، و١٤ نائب رئيس، و٥ مراقبين ماليين بصفة مستشارين. ويجتمع المكتب مرتين في الشهر، ويتخذ قراراته بالأغلبية. وعند تساوي الأصوات يكون للرئيس الصوت المرجح[٢]. ويقوم المكتب بالعديد من المهام الإدارية والمالية للبرلمان. يمكن تلخصيها وفقا للنظام الداخلي للبرلمان الأوروبي كما يلي[٣]:

١) تنفيذ المهام الموكولة إليه بموجب النظام الداخلي، واتخاذ جميع القرارات المالية والإدارية والتنظيمية في المواضيع المتعلقة بالتنظيم الداخلي للبرلمان والأمانة العامة وهيئاتها. وكذلك اتخاذ القرارات المالية الإدارية والتنظيمية المتعلقة بأعضاء البرلمان، بناء على اقتراح من الأمانة العامة أو الجماعات السياسية.

٢) اتخاذ القرارات بشأن تصرفات وسلوك أعضاء البرلمان في مختلف هيئات البرلمان.

٣) الإشراف على الشؤون المالية والإدارية لأعضاء البرلمان المستقلين عن الجماعات السياسية.

٤) بتّ تشكيل الأمانة العامة وتنظيم الأمور الإدارية والمالية لموظفين البرلمان. ووضع المسودة الأولية لميزانية البرلمان، كذلك إصدار تعليمات خاصة بعمل المراقبين الماليين فيما يتعلق بواجباتهم تجاه الأمور المالية والإدارية لأعضاء البرلمان.

٥) الترخيص للجان البرلمانية بالاجتماع في الأماكن غير المعتادة لعملهم.

٦) تعيين الأمين العام للأمانة العامة.

٧) تنفيذ المهمة الموكولة إليه وفقا للائحة البرلمان الأوروبي والمجلس، المتعلقة بتنظيم الأحزاب السياسية على المستوى الأوروبي وتمويلها. ويتخذ المكتب القرار بشأن أي طلب مقدم من

---

١ – جمال بن سالم،المرجع السابق،ص٢٣.

٢- Rule ٢٢ , Rules of Procedure,٧th parliamentary term, July ٢٠١١.

٣- Rule ٢٣ , Rules of Procedure,٧th parliamentary term, July ٢٠١١.

قبل أي حزب سياسي على المستوى الأوروبي للحصول على التمويل. ويراجع التقارير المالية الختامية لها في نهاية السنة المالية.

٨) وضع تعليمات خاصة بكيفية التعامل مع المعلومات السرية للبرلمان وهيئاته، ونشرها في الجريدة الرسمية للاتحاد.

٩) قيام المكتب أو رئيسه بتكليف واحد أو أكثر من أعضائه بمهام محددة تقع ضمن اختصاصات الرئيس أو المكتب.

١٠) تعيين نائبين للرئيس لإدارة علاقات البرلمان الأوروبي مع البرلمانات الوطنية وتقديم تقارير منظمة إلى مؤتمر الرؤساء عن أنشطته بهذا الصدد.

ثالثا) المراقبون الماليون College of Quaestors

هناك هيئة للمراقبين الماليين تتكون من خمسة أعضاء يتم انتخابهم من بين أعضاء البرلمان الأوروبي لمدة سنتين ونصف السنة بالتزامن مع انتخاب رئيس البرلمان ونوابه، وبالإجراءات التي يتم بها انتخاب نواب الرئيس. والهيئة تعد مسؤولة عن المسائل الإدارية والمالية المتعلقة مباشرة بأعضاء البرلمان، وفق إجراءات يتم تحديدها من قبل مكتب البرلمان. ولها دور استشاري في المكتب[١].

رابعا) مؤتمر رؤساء اللجان Conference of Committee Chairs

هو هيئة سياسية تعمل من أجل تحسين التعاون بين اللجان البرلمانية المختلفة والمتعددة. ويتشكل المؤتمر من جميع رؤساء اللجان الدائمة والمؤقتة، وينتخب من بين أعضائه رئيسا له. وله أن يقدم توصيات إلى مؤتمر الرؤساء فيما يتعلق بعمل اللجان ومشروع جدول أعمال دورات البرلمان الشهرية[٢].

١- Rules ١٦ & ٢٦, Rules of Procedure,٧th parliamentary term, July ٢٠١١.

٢ – د.وائل أحمد علام، المرجع السابق،ص٤٨. وكذلك موقع البرلمان الأوروبي على الإنترنيت، على العنوان التالي: www.europarl.europa.eu/aboutparliament. كذلك :

Rule ٢٧, Rules of Procedure,٧th parliamentary term, July ٢٠١١.

خامسا) مؤتمر رؤساء الوفود البرلمانية The Conference of Delegation Chairs

يتكون هذا المؤتمر من رؤساء الوفود البرلمانية الدائمة، ويختار من بين أعضائه رئيسا له. ويمكن للمؤتمر أن يقدم توصيات لمؤتمر الرؤساء فيما يتعلق بعمل الوفود. وللمكتب ولمؤتمر الرؤساء أن يوجها مؤتمر رؤساء الوفود إلى القيام بمهام معينة[١].

***

الفرع الرابع: الوفود البرلمانية The Parliamentary Delegations

للبرلمان الأوروبي وفود مختلفة تعمل على تطوير وتوسيع علاقات البرلمان على الساحة الدولية، ولاسيما مع برلمانات الدول غير الأعضاء في الاتحاد. وتساهم هذه الوفود كذلك في تعزيز القيم الأساسية التي بني الاتحاد عليها في الخارج، مثل الحرية والديمقراطية واحترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية وسيادة القانون. وكان هناك في عام ٢٠١١ أكثر من ٤١ وفداً للبرلمان الأوروبي يتراوح عدد أعضائها بين ١٢ و٧٠ عضواً. وهناك عدة أنواع من الوفود[٢]:

أ- **اللجان البرلمانية المشتركة Joint Parliamentary Committees**: وهي مسؤولة عن العلاقات مع البلدان المرشحة لعضوية الاتحاد الأوروبي. وتتكون من وفد من البرلمان الأوروبي ووفد من برلمان الدولة المرشحة. والوفدان يجتمعان لتبادل المعلومات من ناحية الأولويات، ومدى تطبيق الاتفاق المبرم بين الاتحاد والدولة المرشحة. وتقدم اللجنة المشتركة التوصيات لكل من البرلمان الأوروبي وبرلمان الدولة المرشحة بصدد التقدم المحرز بخصوص انضمام الدولة المرشحة[٣].

ب- **لجان التعاون البرلماني Parliamentary Cooperation Committees** : وهي تتشكل وفقا لاتفاقيات التعاون بين الاتحاد الأوروبي والدول غير الأعضاء في الاتحاد، وخاصة الدول المعنية بسياسة الجوار والدول التي تربطها بالاتحاد اتفاقيات الشراكة الإستراتيجية. وتتكون من عدد متساوٍ من أعضاء من البرلمان الأوروبي وأعضاء من الدولة المعنية[٤].

---

١ – د.وائل أحمد علام، المرجع السابق،ص٤٨. وكذلك :

Rule ٢٨, Rules of Procedure,٧th parliamentary term, July ٢٠١١.

٢ – راجع موقع البرلمان الأوروبي على الإنترنيت، على العنوان التالي:

www.europarl.europa.eu/aboutparliament.

٣- Rule ٢٠٠, Rules of Procedure,٧th parliamentary term, July ٢٠١١.

٤- Rules ١٩٨& ٢٠٠, Rules of Procedure,٧th parliamentary term, July ٢٠١١.

ج- **الوفـود للجمعيـات البرلمانيـة متعـددة الأطـراف** Delegations to multilateral parliamentary assemblies: وهي الوفود المشاركة في الجمعيات البرلمانية المشتركة (مثل: الجمعيـة البرلمانيـة المشـتركة بـين الاتحـاد الأوروبـي ومنطقـة أفريقيـا والبحـر الكـاريبي والمحيط الهادي، والجمعية البرلمانية المشتركة للاتحاد من أجل المتوسط، والجمعية البرلمانية لأوروبا ودول أمريكا اللاتينية)، وذلك من أجل تعزيز التعاون بين الاتحاد الأوروبي وبلدان أخرى خارج الاتحاد الأوروبي.

د- **الوفود البرلمانيـة الدوليـة** international parliamentary delegations: وهي مسؤولة عن العلاقـات مـع برلمانـات الـدول التـي ليست مرشـحة لعضوية الاتحـاد ولا تربطهـا بالاتحـاد اتفاقيات الشراكة والتعاون[١].

***

الفرع الخامس: اللجان البرلمانية Parliamentary committees

في البرلمان عدة أنواع من اللجان لتنفيذ مهامـه. وهـي: اللجـان الدائمـة، واللجـان الخاصـة، ولجـان التحقيق، ولجنة المصـالحة. ولكل لجنـة إجراءات خاصـة بتشكيلها. ولها مهام وواجبات محددة حسب النظام الداخلي للبرلمان، وذلك على الشكل الآتي:

أولاً) اللجان الدائمة Standing Committees

كانت للجماعة الأوروبية للفحم والصلب ٧ لجان برلمانية دائمة في عام ١٩٥٣. وقد ارتفع هذا الرقم إلـى ١٣ لجنـة في عـام ١٩٥٨ عند الجماعـة الاقتصـادية الأوروبيـة والجماعـة الأوروبيـة للطاقـة الذريـة. ووصـل إلـى ١٦ لجنـة دائمـة بعد أول انتخابـات مباشرة للبرلمـان الأوروبـي فـي عـام ١٩٧٩، وأصبح ٢٠ لجنة منذ عام ١٩٩٩[٢].

تقوم اللجـان الدائمـة بالتحضـير لأعمـال جلسـات البرلمـان، وتعمـل علـى دراسـة واقتـراح التعديلات على مسودة التشريعات والتوجيهات التي تقدمها المفوضية الأوروبية للبرلمان الأوروبي. وتقوم كذلك بدراسـة مسـائل معينـة بمبـادرة مـن ذاتهـا، أو وفقـا لطلـب البرلمـان، أو طلـب الـرئيس نيابـة عـن مـؤتمر الرؤساء. وتقدم تقاريرها للبرلمان[٣].

١- Rule ١٩٨, Rules of Procedure,٧th parliamentary term, July ٢٠١١.

٢- Richard Corbett, Francis Jacobs & Michael Shackleton, Op. Cit.,p.١٤٤.

٣ - راجع موقع البرلمان الأوروبي على الإنترنيت على العنوان التالي:
www.europarl.europa.eu/aboutparliament.

ويتم إنشاء اللجان الدائمة، بموجب (المادة ١٨٣) من النظام الداخلي، من قبل البرلمان بناءً على اقتراح يقدمه مؤتمر الرؤساء. وتتشكل من أعضاء البرلمان الذين يختلف عددهم من لجنة إلى أخرى. وتراوح عدد أعضاء اللجان في عام ٢٠٠٩ مابين ٢٤ إلى ٧٦ عضواً تعكس تشكيلة البرلمان من الكتل السياسية. ويتم انتخاب الأعضاء في الجلسة الأولى للبرلمان الجديد، وتُعاد عملية الانتخاب بعد سنتين ونصف السنة. كما تنتخب كل لجنة رئيسا وعدداً من نواب للرئيس من بين أعضائها. ولكل لجنة أمانتها الخاصة. وتجتمع اللجان عادةً مرة أو مرتين في الشهر في بروكسل بشكل علني. وتجتمع في ستراسبورج خلال جلسات البرلمان. وللبرلمان الأوروبي ٢٠ لجنة دائمة[١]. على الشكل الآتي[٢]:

أ- لجنة الشؤون الخارجية The Committee of Foreign Affairs

وهي المسؤولة عن متابعة القضايا المتعلقة بالسياسة الخارجية والأمنية المشتركة وسياسة الأمن والدفاع الأوروبي. وتساعدها في ذلك اللجنة الفرعية للأمن والدفاع. وهي مسؤولة عن العلاقات مع مؤسسات الاتحاد الأوروبي والهيئات الدولية، مثل منظمة الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية والجمعيات البرلمانية الدولية في المواضيع التي تقع ضمن اختصاصاتها. وإضافة إلى ذلك، فإن اللجنة تقوم بتعزيز العلاقات السياسية مع دول العالم الثالث، لاسيما الدول المتاخمة للاتحاد، وذلك من خلال التعاون وبرامج المساعدات والاتفاقيات الدولية، مثل اتفاقيات الشراكة. وتقوم لجنة الشؤون الخارجية بدور كبير في عملية انضمام الدول الجديدة للاتحاد في جميع مراحلها. تهتم أيضا بالقضايا المتعلقة بحقوق الإنسان وحماية الأقليات وتعزيز الديمقراطية في البلدان الأخرى. وتساعدها في هذه المهمة اللجنة الفرعية لحقوق الإنسان.

ب-لجنة التنمية The Committee of Development

هي اللجنة المخصصة لتعزيز وتنفيذ ومراقبة سياسات التعاون والتنمية للاتحاد من خلال إجراء الحوار السياسي وعقد اتفاقيات المعونة والتعاون مع البلدان النامية، على المستوى الثنائي أم على مستوى المنظمات الدولية ذات الصلة. وهذا بالإضافة إلى تعزيز القيم الديمقراطية والحكم الرشيد وحقوق الإنسان في البلدان النامية، وكذلك متابعة نشاطات البرلمان المتعلقة ببعثات مراقبة الانتخابات والتعاون مع الوفود واللجان الأخرى ذات الصلة. ويقع ضمن اختصاصاتها أيضاً تنسيق عمل الوفود البرلمانية في المجالات المذكورة.

---

١ - راجع موقع البرلمان الأوروبي على الإنترنيت على العنوان التالي:

http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/en/٠٠aab٦aedf/Committees.html.

٢-See Annex VII of Rules of Procedure of European Parliament.

ج-لجنة التجارة الدولية The Committee of International Trade

تتلخص اختصاصاتها في المسائل المتعلقة بإنشاء وتنفيذ السياسة التجارية المشتركة والعلاقات الاقتصادية الخارجية للاتحاد، وخاصة فيما يتعلق بالعلاقات المالية والاقتصادية والتجارية مع دول العالم الثالث والمنظمات الدولية الإقليمية، وبالعلاقات مع المنظمات الدولية ذات الصلة لتعزيز التكامل الاقتصادي والتجاري الخارجي للاتحاد والعلاقات مع منظمة التجارة العالمية. وتنسق هذه اللجنة عمل الوفود البرلمانية ذات الصلة بالعلاقات الاقتصادية والتجارية مع الدول الأخرى غير الأعضاء في الاتحاد.

د- لجنة الميزانية The Committee of Budgets

وهي مختصة بالمساهمة في وضع الإطار المالي لعدة سنوات للإيرادات والنفقات والموارد الذاتية للاتحاد الأوروبي. وهي تعمل في نطاق صلاحيات البرلمان المتعلقة بالميزانية السنوية للاتحاد، فضلا عن التفاوض والاتفاق بهذا الشأن مع المؤسسات الأخرى للاتحاد. وتقوم أيضاً بوضع التقديرات لميزانية البرلمان والصندوق الأوروبي للتنمية وهيئات الاتحاد المرتبطة بالبرلمان، وتتابع الأنشطة المالية للبنك الأوروبي للاستثمار.

هـ-لجنة رقابة الميزانية The Committee of Budgetary Control:

من أهم اختصاصاتها الرقابة على تنفيذ ميزانية الاتحاد والصندوق الأوروبي للتنمية، ومراجعة الحسابات ودفاتر الميزانية العامة للاتحاد ومؤسساته والهيئات الممولة، والرقابة على الأنشطة المالية للبنك الأوروبي للاستثمار، ومدى فعالية إنفاق الاتحاد في مختلف مجالات سياسات الاتحاد، ورصد كل عملية تزوير أو مخالفة تقع في تنفيذ ميزانية الاتحاد، واتخاذ كل التدابير لمنع وملاحقة مثل هذه الحالات، وحماية المصالح المالية للاتحاد بشكل عام. وللجنة علاقة مع محكمة المراجعين وتعيين أعضائها والنظر في تقاريرها.

و- لجنة الشؤون الاقتصادية والنقدية Economic and Monetary Affairs

وهي مسؤولة عن السياسات الاقتصادية والنقدية في الاتحاد، وأداء الاتحاد الاقتصادي والنقدي والمالي، بما في ذلك العلاقات مع المؤسسات والمنظمات ذات الصلة. وهي تعمل كذلك في مجال التحرك الحر لرؤوس الأموال والمدفوعات، وفي مجال النظام المالي والنقدي الدولي والعلاقات مع المؤسسات المالية والنقدية العالمية والمنظمات ذات الصلة، بالإضافة إلى الأحكام المتعلقة بالضريبة، والتنظيم والإشراف على الخدمات المالية، والمؤسسات والأسواق المالية بما في ذلك التدقيق والمحاسبة والمسائل المتعلقة بقانون الشركات.

ز- لجنة العمل والشؤون الاجتماعية The Committee of Employment and Social Affairs

وهي مسؤولة عن سياسة العمالة وجميع جوانب السياسة الاجتماعية، مثل ظروف العمل والضمان الاجتماعي، ومسؤولة كذلك عن التدابير الصحية والسلامة في مكان العمل، والصندوق الاجتماعي الأوروبي، وسياسة التدريب المهني، وحرية تنقل العمال وأصحاب المهن، وإجراء الحوار الاجتماعي، والقضاء على جميع أشكال التمييز في سوق العمل، والعلاقات مع المؤسسات والهيئات المهتمّة بتطوير التدريب المهني وتحسين المعيشة وظروف العمل والسلامة والصحة العامة.

ح- لجنة البيئة والصحة العامة وسلامة الأغذية The Committee of Environment, Public Health and Food Safety:

وهي مسؤولة عن السياسة البيئية وتدابير الحماية البيئية للاتحاد الأوروبي، وخاصة فيما يتعلق بالهواء والتربة وتلوث المياه وإدارة النفايات ومستويات الضوضاء وتغير المناخ وحماية التنوع البيولوجي، والمساهمة في التدابير الدولية والإقليمية التي تهدف إلى حماية البيئة، وترميم الأضرار البيئية وحماية المواطنين. واللجنة تعمل كذلك في مجال الصحة العامة من خلال وضع برامج محدد للحفاظ على الصحة العامة.

ط- لجنة الصناعة والبحوث والطاقة The Committee of Industry, Research and Energy

ترسم هذه اللجنة سياسة التصنيع على مستوى دول الاتحاد الأوروبي، وتطبيق سياسة خاصة على بعض القطاعات مثل قطاع الاتصالات، وتحرص على احترام المقاييس التكنولوجية الاقتصادية، وكذلك تطوير البحوث وسياسة الطاقة.

ي-لجنة السوق الداخلية وحماية المستهلك The Committee of Internal Market and Consumer Protection

تهدف هذه اللجنة إلى تنسيق التشريعات الوطنية للدول الأعضاء في مجال الجمارك والسوق الداخلية للاتحاد، وخاصة فيما يتعلق بحرية التنقل والحركة للبضائع وحق تأسيس الشركات وحرية تقديم الخدمات. وكذلك تعمل هذه اللجنة في مجال تشريع التدابير التي تهدف إلى تحديد وإزالة العقبات المحتملة لعمل السوق الداخلية، وتعزيز وحماية مصالح المستهلكين الاقتصادية في سياق إنشاء السوق الداخلية.

ك- لجنة النقل والسياحة The Committee of Transport and Tourism:

تختص هذه اللجنة بوضع السياسات المشتركة في مجالات السكك الحديدية والطرق والنقل البحري والجوي والبري من خلال سنّ قواعد مشتركة تنطبق على جميع أشكال النقل داخل الاتحاد، وإنشاء وتطوير الشبكات العابرة لأوروبا في مجال البنية التحتية للنقل، مع توفير خدمات النقل والعلاقات في مجال النقل مع دول العالم الثالث، إضافة إلى الاهتمام بسلامة النقل وتطوير الخدمات البريدية والسياحية، وتوطيد العلاقات مع الهيئات الدولية ومنظمات النقل.

ل- لجنة التنمية الإقليمية The Committee of Regional Development:

وهذه اللجنة تعمل على تحقيق سياسة التماسك الإقليمي من خلال الصندوق الأوروبي للتنمية الإقليمية وغيره من المؤسسات المختصة بالسياسة الإقليمية والتنسيق، ورصد آثار ذلك في التماسك الاقتصادي والاجتماعي للاتحاد. وتقوم اللجنة بمهمة إدارة علاقة البرلمان الأوروبي مع لجنة الأقاليم للاتحاد الأوروبي ومنظمات التعاون بين الأقاليم والسلطات المحلية والإقليمية.

م- لجنة الزراعة والتنمية الريفية The Committee of Agriculture and Rural Development

واللجنة تختص بتيسير وتطوير السياسة الزراعية المشتركة للاتحاد والتنمية الريفية، بما في ذلك الوسائل المالية ذات الصلة، وكذلك وضع التشريعات في المسائل البيطرية والنباتية والأعلاف الحيوانية وتربية الحيوانات وتحسين جودة المنتجات الزراعية وتنوع النباتات وحماية الغابات.

ن- لجنة الثروة السمكية The Committee of Fisheries

وهي مسؤولة عن تسيير وتطوير وإدارة سياسة الصيد البحري في الاتحاد، والحفاظ على الموارد الحيوانية البحرية والتنظيم المشترك لسوق المنتجات البحرية، وتربية الأحياء المائية، والتصديق على الاتفاقيات الدولية في مجال الصيد البحري ومراقبة الميزانية المخصصة لهذا المجال من ميزانية الاتحاد الأوروبي.

س- لجنة الشؤون القانونية The Committee of Legal Affairs:

تقوم هذه اللجنة بتفسير وتطبيق قوانين الاتحاد والقانون الدولي فيما يتعلق بالاتحاد الأوروبي، وضمان ملاءمة تشريعات الاتحاد الأوروبي للمعاهدات الأساسية للإتحاد، مع حماية صلاحيات وحقوق البرلمان الأوروبي في مواجهة مؤسسات الاتحاد الأخرى بما في ذلك مشاركتها في الإجراءات أمام محكمة العدل للاتحاد الأوروبي، واتخاذ التدابير اللازمة بشأن التعاون القضائي في المسائل

الإدارية والمدنية بين الدول الأعضاء. وتختص اللجنة أيضا بتحديد المركز القانوني لموظفي وأعضاء البرلمان الأوروبي من حيث امتيازاتهم وحصاناتهم والتحقق من أوراق اعتمادهم.

ع- لجنة الحريات المدنية والعدالة والشؤون الداخلية The Committee of Civil Liberties, Justice and Home Affairs:

تعمل هذه اللجنة على حماية حقوق مواطني الاتحاد وحقوق الإنسان والحقوق الأساسية، بما في ذلك حماية الأقليات، داخل حدود الاتحاد، في إطار معاهدات الحقوق الأساسية للاتحاد الأوروبي، واتخاذ جميع التدابير اللازمة لمكافحة جميع أشكال التمييز، وتطوير مجال الحرية والأمن والعدالة، وخاصة التدابير المتعلقة باللاجئين والهجرة وإدارة الحدود المشتركة والتعاون القضائي والشرطة في المسائل الجنائية. واللجنة مسؤولة عن المركز الأوروبي لمراقبة المخدرات والإدمان والوكالة الأوروبية للحقوق الأساسية واليوروبول والوكالات الأوروبية الأخرى في هذا المجال، مع القيام بتحديد الخرق الخطير للمبادئ الرئيسية لحقوق الإنسان من قبل أية دولة عضو في الاتحاد.

ف- لجنة الشؤون الدستورية The Committee of Constitutional Affairs:

هي اللجنة المسؤولة عن الجوانب المؤسسية لعملية التكامل الأوروبي، لاسيما في مجال إعداد المؤتمرات والاتفاقيات بين حكومات الدول الأعضاء، وتنفيذ معاهدات الاتحاد الأوروبي وتقييمها، وتحديد الآثار المؤسسية لمفاوضات توسيع الاتحاد، ومتابعة اتفاقيات البرلمان الأوروبي مع مؤسسات الاتحاد الأخرى فيما يتعلق بكيفية عملها والعلاقات فيما بينها، وتوحيد إجراءات الانتخابات الأوروبية، بالإضافة لمسؤولياتها تجاه الأحزاب السياسية الأوروبية، من دون المساس باختصاصات المكتب في هذا المجال. وتقوم كذلك بتحديد أي انتهاك خطير ومستمر، صادر عن أية دولة عضو، للمبادئ العامة المشتركة للدول الأعضاء. وتختص اللجنة أيضا بتفسير وتطبيق واقتراح تعديل النظام الداخلي للبرلمان الأوروبي.

ص- لجنة المرأة والمساواة في الحقوق بين الجنسين The Committee of Women's Rights and Gender Equality:

تختص هذه اللجنة بتعزيز وحماية حقوق المرأة في الاتحاد، وحقوق المرأة في البلدان التي لا تنتمي إلى الاتحاد، وكذلك تعزيز سياسة تكافؤ الفرص في جميع مجالات الحياة، بما في ذلك مجال سوق العمالة، وإزالة جميع أشكال التمييز على أساس الجنس، ومتابعة تطبيق معاهدات الاتحاد والاتفاقيات الدولية في مجال حقوق المرأة.

ق- لجنة الشكاوى The Committee of Petitions:

وهي مسؤولة عن الشكاوى المقدمة للبرلمان، والعلاقات مع محقق الشكاوى (الأمبودسمان) الأوروبي.

ر- لجنة الثقافة والتربية والتعليم The Committee of Culture and Education:

وهي مسؤولة عن الجوانب الثقافية للاتحاد الأوروبي، وعلى وجه الخصوص تحسين وحماية التنوع الثقافي واللغوي للاتحاد، وصون التراث والتبادل الثقافي والإبداع الفني. وتسعة اللجنة في مجال سياسة التعليم، بما في ذلك مجال التعليم العالي الأوروبي، إلى تعزيز نظام المدارس الأوروبية، وتطوير مجتمع المعلومات في أوروبا، وتعزيز وتطوير السياسات المتعلقة بالشباب والرياضة والترفيه، والتعاون مع الدول الأخرى.

ثانياً) اللجان الخاصة Special Committees:

وفقا لـ(المادة ١٨٤) من النظام الداخلي، للبرلمان الأوروبي، وبناءً على اقتراح من مؤتمر الرؤساء، تُشكل، حسب الضرورة، لجان برلمانية خاصة مؤقتة لمعالجة قضايا محددة. ويتم تحديد مهامها وتشكيلاتها وفترة عملها في قرار التشكيل.

ثالثاً) لجان التحقيق Committees of Inquiry:

وفقا لـ(المادة B٢٠) من معاهدة الجماعة الأوروبية للفحم والصلب، و(المادة ١٩٣) من معاهدة ماستريخت، و(المادة b١٠٧) من معاهدة الجماعة الأوروبية للطاقة الذرية (يوراتوم)، يحقق للبرلمان الأوروبي تشكيل لجان تقصي الحقائق بخصوص أي انتهاك أو سوء تطبيق لقوانين الاتحاد. وتتلخص كيفية تشكيلها ومهامها بموجب النظام الداخلي، على الشكل الآتي[١]:

أ- للبرلمان، بناءً على طلب ربع أعضاء البرلمان، تشكيل لجنة مؤقتة للتحقيق في ملابسات انتهاكات قوانين الاتحاد من قبل إحدى مؤسسات الاتحاد، أو من قبل هيئة إدارية عامة في الدول الأعضاء، أو من قبل الأشخاص المخولين من قبل الاتحاد تطبيقَ قوانين الاتحاد. وينشر قرار تشكيل اللجنة في الجريدة الرسمية للاتحاد في غضون شهر واحد.

ب- تخضع طريقة عمل لجان التحقيق لذات الأحكام المطبقة على اللجان الدائمة باستثناء بعض حالات، يتم تحديدها في قرار التشكيل.

١- Rule ١٨٥, Rules of Procedure,٧th parliamentary term, July ٢٠١١.

ج- يجب أن يتضمن طلب تشكيل اللجنة، الموضوع المراد التحقيق فيه مع ذكر السبب. ويقرر البرلمان، بناء على اقتراح مؤتمر الرؤساء، ما إذا كان يتم تشكيل اللجنة أم لا، ويحدد تكوينها.

د- على لجنة تقصي الحقائق أن تختم أعمالها وتقدم تقريرا بهذا في غضون مدة لا تتجاوز ١٢ شهرا. وللبرلمان أن يمدد هذه الفترة مرتين لمدة ٣ أشهر متتالية.

هـ- تنتخب لجنة التحقيق رئيسها ونائبين للرئيس ومقرراً أو أكثر من بين أعضائها، وتوزع المهام بينهم.

و- إذا رأت اللجنة أن حقوقها انتهكت تقدمت بشكوى إلى رئيس البرلمان ليتخذ التدابير اللازمة.

ز- للجنة التحقيق الاتصال بالمؤسسات والأشخاص المعنيين بالموضوع المراد التحقيق فيه بهدف الحصول على المعلومات والوثائق الضرورية.

ح- رئيس اللجنة ومكتب البرلمان يضمنان سرية المعلومات والمداولات في اللجنة.

ط- تقدم لجنة التحقيق تقريرا عن نتائج عملها إلى البرلمان الأوروبي، ويمكن أن يتضمن التقرير التوصيات. ويناقش البرلمان تقرير اللجنة في الدورة التالية لتقديم التقرير.

ي- يكلف رئيس البرلمان اللجنة المسؤولة في البرلمان اتخاذَ الإجراءات الضرورية في ضوء نتائج عمل لجنة التحقيق.

رابعاً) لجنة المصالحة The Conciliation Committee:

تتشكل لجنة المصالحة في المرحلة الثالثة والأخيرة من إجراء التشريع العادي في تشريعات البرلمان للاتحاد الأوروبي، وذلك عندما يقع الخلاف بين البرلمان والمجلس على مشاريع القوانين. ويتم تشكيل لجنة المصالحة من ٢٧ ممثلا من المجلس و٢٧ وعضواً من البرلمان. وتكون هذه اللجنة مسؤولة عن إيجاد حل للخلاف بين البرلمان والمجلس ووضع نص مشترك يرضي الطرفين ويتم طرحه بعد ذلك على المجلس والبرلمان للموافقة عليه في القراءة الثالثة لمشروع القانون. ولا يعتبر النص قانونا إلا إذا وافق كل من المجلس والبرلمان عليه[١]. سنتطرق إلى عمل ومهام هذه اللجنة فيما بعد عند الحديث عن في موضوع السلطات التشريعية للبرلمان بالتفصيل.

***

---

١ - راجع موقع البرلمان الأوروبي على الإنترنيت على العنوان التالي:
www.europarl.europa.eu/aboutparliament.

الفرع السادس: المجموعات السياسية The Political groups

لم يتخذ أعضاء البرلمان، منذ البداية، أمكنتهم في قاعة البرلمان حسب جنسياتهم، فقد كانوا ينقسمون إلى عدة مجموعات حسب أيديولوجياتهم، أي آرائهم السياسية. وتسمى هذه المجموعات بالمجموعات السياسية Political Groups. وهناك أعضاء في البرلمان لا ينتمون إلى أية مجموعة سياسية. ويوصفون بأنهم أعضاء غير ملتحقين Non-attached Members. وهناك حاليا ٧ مجموعات سياسية[١]، هي[٢]:

١) مجموعة حزب الشعب الأوروبي (الديمقراطيون المسيحيون)EPP [٣].
٢) مجموعة التحالف التقدمي، المكون من الاشتراكيين والديمقراطيين في البرلمان الأوروبي S&D[٤].
٣) مجموعة تحالف الليبراليين والديمقراطيين من أجل أوروبا ALDE[٥].
٤) مجموعة تحالف المحافظين والإصلاحيين الأوروبيين ECR[٦].
٥) مجموعة تحالف الخضر/ التحالف الأوروبي الحر G/EFA[٧].
٦) المجموعة الكونفدرالية المستقلة لليسار الأوروبي المتحد ويسار الشمال الخضر GUE/NGL[٨].
٧) مجموعة أوروبا الحرية والديمقراطية - EFD[٩].

ويقرر مؤتمر الرؤساء كيفية توزيع المقاعد في قاعة البرلمان على المجموعات السياسية وعلى الأعضاء غير المنتمين لأية مجموعة سياسية[١٠]. وقد حدد النظام الداخلي للبرلمان شروط تشكيل المجموعات السياسية على الشكل التالي[١]:

---

١ - حول توزيع أعضاء البرلمان الأوروبي على المجموعات السياسية مع بيان جنسياتها في انتخابات عام ٢٠٠٩، راجع الملحق رقم (٧).

٢- http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/en/٠٠٧f٢٥٣٧e٠/Political-groups.html.

٣- Group of the European People's Party (Christian Democrats).

٤-Group of the Progressive Alliance of Socialists and Democrats in the European Parliament.

٥- Group of the Alliance of Liberals and Democrats for Europe.

٦- European Conservatives and Reformists Group.

٧- Group of the Greens/European Free Alliance.

٨- Confederal Group of the European United Left - Nordic Green Left.

٩- Europe of Freedom and Democracy Group.

١٠- Rules٣٤, Rules of Procedure,٧th parliamentary term, July ٢٠١١.

١) أعضاء البرلمان هم الذين ينتظمون في مجموعات حسب انتماءاتهم السياسية، وليس للبرلمان أية رقابة على ذلك.

٢) الحد الأدنى لتكوين المجموعة السياسية هو ٢٥ عضوا ينتمون إلى ربع الدول الأعضاء في الاتحاد على الأقل[٢].

٣) إذا فشلت مجموعة سياسية معينة في الاحتفاظ بالشروط المطلوبة لتشكيل المجموعات السياسية، فلرئيس البرلمان، بموافقة مؤتمر الرؤساء، أن يسمح لتلك المجموعة بأن تستمر حتى انتخاب برلمان جديد، شريطة أن تستوفي الشروط التالية:

أ- تمثيل أعضائها مالا يقل عن خمس الدول الأعضاء.

ب- مرور سنة واحدة على الأقل على وجود المجموعة.

وللرئيس وفي كل الأحوال عدم تطبق هذا الاستثناء إذا توافرت لديه أدلة كافية تثبت استغلال هذا الاستثناء من قبل أعضاء مجموعة معينة.

٤) ليس بإمكان أي عضو الانتماء إلى أكثر من مجموعة سياسية واحدة.

٥) يجب إعلام رئيس البرلمان، عند تشكيل أية مجموعة سياسية من قبل المجموعة ذاتها، وذلك من خلال إصدار بيان خاص يحدّد اسم المجموعة واسماء أعضائها ومكتبها.

٦) ينشر البيان في الجريدة الرسمية للاتحاد الأوروبي.

وحدد النظام الداخلي الأنشطة والوضع القانوني للمجموعات السياسية، وطالبها بالقيام بواجباتها بموجب النظام الداخلي للبرلمان، وبالقيام مع السكرتارية بتشكيل الأمانة العامة. ويتم تخصيص الموارد المالية من ميزانية البرلمان للمجموعات مع مراقبة تنفيذها من قبل المكتب. ويعتبر المكتب الجهة المسؤولة عن مراقبة المجموعات من ناحية تنفيذها لقواعد البرلمان وتحديد عواقب مخالفتها للقواعد الإدارية والمالية[٣]. ويحدد المكتب كذلك حقوق أعضاء البرلمان غير المنتمين لأية مجموعة سياسية، من خلال أمانة خاصة تقوم بتنظيم أمورهم الإدارية والمالية[٤].

***

١- Rules٣٠, Rules of Procedure,٧th parliamentary term, July ٢٠١١.

٢ - والجدير بالذكر أن شروط تشكيل المجموعة السياسية في الدورة السابقة للبرلمان، أي قبل دورة عام ٢٠٠٩ كانت أيسر، فقد حدد النظام الداخلي الحد الأدنى لأعضاء البرلمان لتشكيل المجموعات السياسية بـ ٢٣ عضوا إذا كان الأعضاء ينتمون إلى دولة واحدة، و ١٨ عضوا إذا كان الأعضاء ينتمون إلى دولتين، و ١٢ عضوا إذا كان الأعضاء ينتمون إلى ثلاث دول أو أكثر. راجع: جمال بن سالم، المرجع السابق،ص ٢٥.

٣- Rule ٣١, Rules of Procedure,٧th parliamentary term, July ٢٠١١.

٤- Rule ٣٣, Rules of Procedure,٧th parliamentary term, July ٢٠١١.

المبحث الثاني: صلاحيات البرلمان الأوروبي

بقي البرلمان الأوروبي يتكون من وفود البرلمانات الوطنية حتى عام ١٩٧٩، ولم يكن له إلا دور استشاري في مجال ضيق من العمل التشريعي للاتحاد. وكان له الحق فقط في إقالة المفوضية الأوروبية بأغلبية ثلثي أصوات أعضائه، أي لم يكن للبرلمان الأوروبي صلاحيات فعلية كمؤسسة تشريعية، فقد منحت المعاهدات جميع السلطات التشريعية والمالية لمجلس الوزراء. وخلال أكثر من خمسة عقود، ازدادت صلاحيات البرلمان الأوروبي من مجرد جمعية استشارية إلى شريك مساوٍ لمجلس الوزراء في مجالي التشريع والميزانية. وحصل على صلاحيات أخرى فيما يتعلق بمؤسسات الاتحاد وفي علاقته بالمواطن الأوروبي. وسنتطرق في هذا المبحث إلى صلاحيات البرلمان الأوروبي في الوقت الحاضر، وذلك من خلال المطالب التالية:

المطلب الأول: الصلاحيات التشريعية.

المطلب الثاني: الصلاحيات المتعلقة بالميزانية.

المطلب الثالث: صلاحية تعيين أعضاء المفوضية وأعضاء بعض مؤسسات الاتحاد.

المطلب الرابع: الصلاحيات الدستورية.

***

المطلب الأول: الصلاحيات التشريعية The Legislative powers

للبرلمان الأوروبي دور في العملية التشريعية في الاتحاد وذلك من خلال مجموعة من الإجراءات، فقد منحت المعاهدات المنشئة للاتحاد دور الشريك الأساسي للمجلس في أمور تشريعية عدة، بحيث لا يمكن المجلس أن يتبنى أي قانون دون موافقة البرلمان، ولا يستطيع البرلمان أن يصدر أي قانون دون موافقة المجلس. وسنتطرق في هذا المطلب إلى الإجراءات التشريعية الثلاث من خلال الفروع التالية:

الفرع الأول: إجراء التشريع العادي (إجراء المشاركة-سابقا)

The Ordinary legislative procedure

إجراء التشريع العادي هو، كما يستنتج من اسمه، الإجراء الرئيس للتشريع في الاتحاد الأوروبي وفقا لـ(المادة ٢٩٤) من معاهدة لشبونة. وقد ظهر هذا الإجراء لأول مرة من خلال معاهدة ماستريخت عام ١٩٩١، التي نصت عليه في (المادة ١٨٩ب) وتحت عنوان: إجراء المشاركة Co-decision

Procedure . وكان يطبق في مجالات محدودة. وبمرور الزمن، ومن خلال المعاهدات اللاحقة لمعاهدة ماستريخت (معاهدة أمستردام ومعاهدة نيس ومعاهدة لشبونة) تطور كثيرا وتم تغيير اسمه إلى (الإجراء التشريعي العادي) في معاهدة لشبونة، وأصبح يطبق بشكل أوسع في تشريعات الاتحاد[١]. ويتلخص الإجراء بالمساواة والعمل المشترك بين البرلمان (باعتباره يمثل مواطني الاتحاد مباشرة) والمجلس (باعتباره يمثل حكومات الدول الأعضاء) في التشريع الاتحادي بحيث لا يمكن لأحدهما أن يتبنى تشريعا دون موافقة الآخر.

يطبق إجراء التشريع العادي، وفقا لمعاهدة لشبونة، على ٨٥ مجالا، مثل السوق الداخلية، وحرية تنقل الرأسمال والأشخاص والخدمات والسلع، والسياسات الاجتماعية، والتعليم والتدريب، والصحة العامة، وبعض مجالات الحرية والأمن والعدالة. وامتد ذلك إلى بعض المناطق المهمة التي كان للبرلمان فيها مجرد دور استشاري، مثل الزراعة والثروة السمكية، والتعاون مع البلدان غير الأعضاء، والأمور القضائية، والسياسة التجارية المشتركة، والاتفاقيات التجارية الدولية[٢].

ويتم التشريع العادي من خلال آلية معينة، يمكن تلخيصها بالنقاط التالية:

أولا: المبادرة التشريعية

يبدأ إجراء التشريع العادي بالمفوضية الأوروبية، وذلك عند تقديم مشروع قانون ما. ولكن ذلك لا يعني أن فكرة المشروع محصورة في المفوضية، فللبرلمان والمجلس أن يطلبا من المفوضية الأوروبية تقديم مشاريع قوانين ضرورية لإنجاز أهداف الاتحاد. وإذا رفضت المفوضية الاستجابة للطلب، فإن عليها تبرير قرارها. وفي حالات معينة يمكن لمجموعة من الدول الأعضاء (شريطة أن لا يقل عددها عن ربع الدول الأعضاء) تقديم مشاريع قوانين بناءً على توصية من البنك المركزي الأوروبي، أو بناء على طلب من محكمة عدل الاتحاد الأوروبي[٣]. وذهبت معاهدة لشبونة إلى أبعد من ذلك، عندما أعطت في (المادة ١١) مواطني الاتحاد حق المبادرة التشريعية، بحيث يمكن لمليون مواطن أوروبي دعوة المفوضية الأوروبية إلى تقديم مشروع قانون حول موضوع يعتبرونه ضرورياً ومهماً. والمفوضية

---

١ – راجع موقع البرلمان الأوروبي على الإنترنيت على العنوان التالي:

www.europarl.europa.eu/aboutparliament.

٢ – لمعرفة القائمة الكاملة لتلك المجالات التي يتم التشريع فيها وفقا لإجراء التشريع العادي، راجع:

Richard Corbett, Francis Jacobs & Michael Shackleton, Op. Cit. ,pp. ٢٤٨–٢٥٠.

٣–Gianni Pittella, Rodi Kratsatsagaropoulou & Alejo Vidalquadras,Co–decision and Conciliation:A Guide to how the Parliament co–legislates under the Treaty of Lisbon, European Parliament published, DV\٧٩٦٦٨EN.doc., Nov. ٢٠٠٩,p.٩.

Online: http://www.europarl.europa.eu/code/default_en.htm

تقدم مشروع القانون المقترح إلى كل من البرلمان الأوروبي والمجلس وبرلمانات الدول الأعضاء في نفس الوقت[١].

ثانيا: التدقيق في مشروع القانون المقترح من قبل البرلمانات الوطنية والبرلمان الأوروبي

قبل أن يتخذ المجلس أو البرلمان الأوروبي موقفاً من المشروع المقترح. وللبرلمانات الوطنية للدول الأعضاء، التدقيق في المشروع وفقا لمبدأ الاستطراد Subsidiarity[٢] خلال فترة لا تتجاوز ثمانية أسابيع من بعد تقديم المشروع من قبل المفوضية. ويكون لكل برلمان صوتان (وفي وجود نظام المجلسين يكون لكل مجلس صوت واحد). فإذا كان ثلث أصوات البرلمانات الوطنية مع مشروع قانون لا يراعي مبدأ الاستطراد، أعيد المشروع إلى المفوضية الأوروبية التي عليها إما تعديل المشروع أو سحبه. ولكن إذا وصلت نسبة أصوات البرلمانات الوطنية المعترضة على المشروع، وفقا لمبدأ الاستطراد، إلى أغلبية الأصوات فقط، أعيد المشروع إلى المفوضية التي تقرر إما تعديل المشروع أو بقاءه دون التعديل أو إلغاءه. وإذا قررت المفوضية إبقاء المشروع، كان على كل من المجلس والبرلمان تحديد ما إذا هذا المشروع يتعارض مع مبدأ الاستطراد. وإذا قرر المجلس بأغلبية ٥٥% من أعضائه والبرلمان بالأغلبية البسيطة أن المشروع المقترح لا يخضع لمبدأ الاستطراد، توقف المشروع[٣].

أما فيما يتعلق بتدقيق البرلمان الأوروبي فإن مشروع القانون المقترح، عندما يصل، إلى البرلمان، يتم إرساله من قبل رئيس البرلمان إلى اللجنة المختصة بموضوع المشروع. وهنا يحق للجان البرلمان الأخرى الاعتراض على قرار تلك اللجنة. ففي هذه الحالة يمكن حل المشكلة في إطار مؤتمر رؤساء اللجان البرلمانية، أو حلها في حال الفشل بقرار سياسي من قبل مؤتمر الرؤساء بناء على توصية من مؤتمر رؤساء اللجان[٤].

١- Richard Corbett, Francis Jacobs & Michael Shackleton, Op. cit.,p. ٢٣٣.

٢ – ظهر مبدأ Subsidiarity (الاستطراد) في البداية في سبعينات القرن الماضي ضمن الجماعات الأوروبية. وتم تعريفه وتحديده بشكل رسمي في معاهدة ماستريخت في عام ١٩٩٣. ومفهومه يتلخص في إن الاتحاد يعمل في المجالات التي لا تقع ضمن اختصاصاته الحصرية أو الاختصاصات الحصرية للدول الأعضاء طالما أن أهداف العمل المقترح لا يمكن أن تنجز بشكل كاف بوساطة الدول الأعضاء. فشروط العمل بمبدأ الاستطراد هي إذن: أ)أن لا يكون الموضوع محل البحث ضمن الاختصاصات الحصرية للاتحاد، و ب) أن لا يكون الموضوع محل البحث ضمن الاختصاصات الحصرية للدول الأعضاء، و ج) الاعتقاد بأن معالجة الموضوع على مستوى الاتحاد تكون أحسن بكثير من معالجته على مستوى الدول أو الأقاليم. راجع:

David Phinnemore and Lee McGowan, Op. Cit., p.٣٧٩.

٣–Gianni Pittella, Rodi Kratsatsagaropoulou & Alejo Vidalquadras,Op. Cit.,p.٩.

٤–Ibid.,p.١٠.

وعلى اللجنة المختصة أن تتأكد من الأمور التالية:

١) عدم تعارض المشروع مع بنود ميثاق الحقوق الأساسية للاتحاد الأوروبي. فإذا رأت اللجنة المختصة، أو أية جماعة سياسية في البرلمان، أو ما لا يقل عن ٤٠ عضوا، بأن المشروع يتعارض مع الميثاق المذكور وجب إرسال المشروع إلى اللجنة الخاصة بتفسير الميثاق. ويلحق رأي هذه اللجنة بتقرير اللجنة المختصة بموضوع المشروع[١].

٢) التحقق من سلامة الأساس القانوني للمشروع، فإذا رأت أن هناك خللً في هذا الأساس أرسلت المشروع إلى لجنة الشؤون القانونية في البرلمان لبيان رأيها. وإذا رأت هذه اللجنة أن هناك مشكلة في الأساس القانوني للمشروع أرسلت رأيها إلى للبرلمان للتصويت عليه. ويعاد المشروع عندها إلى المفوضية الأوروبية لتعديله[٢].

٣) إذا كان لمشروع القانون المقترح أية نتائج مالية على ميزانية الاتحاد، تعين على اللجنة المختصة بموضوع المشروع التأكد من توافر الموارد المالية الكافية لتطبيقه، وذلك من خلال استشارة اللجنة المختصة بقضايا الميزانية في البرلمان. وإذا رأت تلك اللجنة أن للمشروع تأثيراً في مالية الاتحاد، أرسلت رأيها إلى البرلمان لاتخاذ القرار بهذا الشأن[٣].

ثالثا: القراءة الأولى

تبدأ اللجنة البرلمانية المختصة بالعمل في مشروع القانون المقترح بتعيين مقرر للمشروع، مهمته الإشراف على المشروع في جميع مراحل التشريع، وإرشاد البرلمان، إلى النهج الذي يجب أن يتخذْ حيال المشروع [٤].

وإذا أبلغت المفوضية البرلمان الأوروبي أو اللجنة المختصة بأنها تنوي تغيير أو تعديل مشروعها، أّجلت اللجنة المختصة عملها حتى تتسلّم المشروع الجديد أو التعديلات المقترحة من المفوضية[٥]. وقبل أن تقدم اللجنة المختصة تقريرها النهائي إلى البرلمان للتصويت عليه، تطلب من المفوضية الأوروبية موقفها من التعديلات التي أجرتها على المشروع المقترح، وتطلب من المجلس أيضا التعليق عليها. وإذا لم تكن المفوضية في وضع يمْكنها من إبداء رأيها فورا، أو إذا لم تقبل بكل

١- Rule ٣٦, Rules of Procedure,٧th parliamentary term, July ٢٠١١.

٢- Rule ٣٧ , Rules of Procedure,٧th parliamentary term, July ٢٠١١.

٣- Rule ٣٨, Rules of Procedure,٧th parliamentary term, July ٢٠١١.

٤-Gianni Pittella, Rodi Kratsatsagaropoulou & Alejo Vidalquadras,Op. Cit.,p.١٠.

٥- Rule ٥٣, Rules of Procedure,٧th parliamentary term, July ٢٠١١.

التعديلات، فبإمكانها أن تؤجل تقديم تقريرها للبرلمان للتصويت عليه. وإذا وافقت المفوضية على جميع التعديلات، أثبتت ذلك في تقريرها[١].

وعندما تتبنى اللجنة المختصة تقريرها، يجتمع البرلمان ليصوت على المشروع. وللجماعات السياسية، أو لما لا يقل عن ٤٠ عضوا، إدراج التعديلات على مشروع القانون أو الدعوة لرفضه. ويكون البرلمان أمام ثلاث خيارات بخصوص المشروع: إما رفض المشروع ككل، أو قبوله من دون تعديلات، أو (وهي الحالة الشائعة) قبوله مع عدد من تعديلات. ويتم إرساله من قبل الرئيس إلى المفوضية والمجلس[٢].

ويبدأ المجلس، عادة، بدراسة مشروع القانون المقترح بالتوازي مع البرلمان، ولكن عليه أن ينتظر موقف البرلمان من المشروع قبل أن يتبنى موقفاً. وللمجلس كذلك متسع من الوقت لتحديد موقفه. وإذا وافق المجلس بالأغلبية المشروطة على موقف البرلمان، سواء بتعديل المشروع أم بعدم التعديل، اعتبر القانون متبنياً ويوقع كل من رئيسي البرلمان والمجلس عليه ونُشر في الجريدة الرسمية للاتحاد. أما إذا لم يوافق المجلس على تعديلات البرلمان كلياً أو جزئياً، ففي هذه الحالة يتبنى موقفاً خاصاً ويرسله إلى البرلمان مع بيان الأسباب. وسيكون هناك قراءة ثانية للمشروع في البرلمان[٣].

رابعا: القراءة الثانية

قراءة البرلمان الثانية يتم التحضير لها من قبل اللجنة البرلمانية السابقة في القراءة الأولى. وعلى خلاف القراءة الأولى، فإن القراءة الثانية تخضع لتحديد صارم من حيث المهلة المحددة لها (ثلاثة أشهر أو أربعة على أبعد تقدير). وتوصي اللجنة المختصة البرلمان بتصديق أو تعديل أو رفض قرار المجلس. فإذا لم يأخذ البرلمان أي قرار بشأن المشروع خلال المهلة المحددة أعلاه، أُعتبر المشروع متبنياً كقانون، كما جاء في موقف المجلس في القراءة الأولى[٤].

وتتطلب الموافقة على موقف المجلس من دون التعديل، الأغلبية البسيطة للأعضاء المصوتين في جلسة البرلمان. وبذلك يصبح المشروع قانونا ويوقع من قبل رئيس كل من المجلس والبرلمان وينشر في الجريدة الرسمية للاتحاد. وعلى عكس ذلك فإن رفض موقف المجلس يتطلب موافقة الأغلبية المطلقة لأعضاء البرلمان جميعا. وبرفض موقف المجلس من قبل البرلمان ينتهي المشروع

١- Rule ٥٤, Rules of Procedure,٧th parliamentary term, July ٢٠١١.

٢- Richard Corbett, Francis Jacobs & Michael Shackleton, Op. cit.,p.٢٣٥.

٣ – راجع موقع البرلمان الأوروبي على الإنترنيت، على العنوان التالي:
www.europarl.europa.eu/aboutparliament.

٤- Richard Corbett, Francis Jacobs & Michael Shackleton, Op. cit.,p.٢٣٦.

ويتوقف. وبإمكان البرلمان كذلك إدراج التعديلات على موقف المجلس بالأغلبية المطلقة لأعضاء البرلمان. وفي هذه الحالة يُعاد المشروع للمجلس لقراءة ثانية خلال مدة لا تتجاوز الأربعة أشهر [١]. وعندها يكون المجلس أمام خيارين: إما قبول جميع تعديلات البرلمان بالأغلبية المشروطة ما لم تعارض المفوضية الأوروبية على تعديلات البرلمان، وإما قبولها بالإجماع عند اعتراض المفوضية، وحينها يتم تبني المشروع كقانون. وعند رفض جميع تعديلات البرلمان، يتم اللجوء إلى آلية المصالحة بين البرلمان والمجلس، والقراءة الثالثة للمشروع من قبل البرلمان[٢].

خامسا: المصالحة والقراءة الثالثة

عندما يبلغ المجلس البرلمان الأوروبي بأنه عاجز عن الموافقة على جميع تعديلاته على مشروع القانون المقترح في القراءة الثانية، يتفق البرلمان والمجلس على تشكيل لجنة المصالحة التي يجب أن تنهي عملها خلال ٦ أسابيع من يوم عقد أول اجتماع لها، ويجب، في كل الأحوال، ألا يستغرق عمل اللجنة أكثر من ٨ أسابيع[٣].

ويقصد بالمصالحة المفاوضات المباشرة بين البرلمان والمجلس في إطار لجنة مختصة، بهدف الوصول إلى نص مشترك حول مشروع القانون المقترح الذي لم يتم تبنيه في القراءتين الأولى والثانية نتيجةَ عدم اتفاق البرلمان والمجلس عليه. وتتكون لجنة المصالحة من وفدين: وفد من المجلس مكوّن من عضو واحد لكل دولة عضو، ووفد من البرلمان مكوّن من عدد مَساوٍ من الأعضاء (أي من ٢٧ عضواً من كل طرف في الوقت الحاضر). وتشارك المفوضية الأوروبية في اللجنة[٤].

ولدى تشكيل وفد البرلمان يجب الأخذ بعين الاعتبار تركيبة البرلمان من حيث الجماعات السياسية وحجم كل جماعة، ويقرر مؤتمر الرؤساء العدد الدقيق لمندوبي كل جماعة في الوفد، ومن بينهم رئيس ومقرر اللجنة المختصة بموضوع مشروع القانون المقترح. ومن المفضل أن تختار الجماعات السياسية ممثليها للجنة المصالحة من بين أعضاء الجماعة في اللجنة البرلمانية المختصة بموضوع المشروع، باستثناء، ثلاثة أعضاء يتم تعيينهم كأعضاء دائمين، ولمدة ١٢ شهرا، للوفود

١-Gianni Pittella, Rodi Kratsatsagaropoulou & Alejo Vidalquadras,Op. Cit.,pp.١١-١٢.

٢ - راجع موقع البرلمان الأوروبي على الإنترنيت، على العنوان التالي:
www.europarl.europa.eu/aboutparliament.

٣- Rule ٦٧ , Rules of Procedure,٧th parliamentary term, July ٢٠١١.
and See Article ٢٩٤ of the Treaty on the Functioning of the European Union

٤- Richard Corbett, Francis Jacobs & Michael Shackleton, Op. cit.,p.٢٣٧.

المختلفة خلال تلك الفترة. ويكون الوفد البرلماني تحت قيادة رئيس البرلمان، أو أحد الأعضاء الدائمين الثلاثة المذكورين سابقاً[١].

وإذا لم تصل لجنة المصالحة إلى نص مشترك خلال المهلة المحددة لعمل اللجنة (٦-٨ أسابيع)، اعتبر المشروع غير موافق عليه وتتوقف الإجراءات. أما إذا توصلت اللجة إلى إقرار نص مشترك، فإن النص يتم تقديمه إلى كل من المجلس والبرلمان للقراءة الثالثة. ولهما خلال (٦-٨ أسابيع) فقط من يوم تقديم النص المشترك لكي يتخذا قرارهما النهائي بشأنه. ولا يمكن تعديل النص المشترك مرة أخرى. وإذا لم تُصدق المؤسستان على النص المشترك، اعتبر المشروع غير متفقٍ عليه، وتتوقف الإجراءات. أما إذا وافق المجلس على النص المشترك بالأغلبية المشروطة، ووافق البرلمان بأغلبية المصوتين، فإن المشروع يعتبر متفقاً عليه، فويوقع وينشر في الجريدة الرسمية للاتحاد[٢].

***

الفرع الثاني: إجراء الموافقة (إجراء التصديق- سابقا) The Consent procedure

ابتكرت معاهدة القانون الأوروبي الموحد عام ١٩٨٦ إجراء التصديق، الذي أصبح في معاهدة لشبونة عام ٢٠٠٩ إجراء الموافقة. ويعني هذا الإجراء أن موافقة البرلمان هي شرط ضروري من أجل إنهاء وتنفيذ بعض الأعمال القانونية المتخذة من قبل المجلس[٣] . وكان قبول الأعضاء الجدد في الاتحاد، واتفاقيات الشراكة للاتحاد مع البلدان خارج الاتحاد، من المجالات الرئيسية لتطبيق إجراء الموافقة في البداية. ولكن بمرور الزمن، ومن خلال معاهدات ماستريخت وأمستردام ونيس عامة، ومعاهدة لشبونة خاصة، تم تمديد مجال التطبيق بشكل واسع، فأصبح يطبق على ما يقرب من ٢٧ حالة تشريعية[٤].

وفي هذا الإجراء يرسل المجلس مشروع القرار الذي صوت عليه إلى البرلمان. ويدخل القرار حيز التنفيذ إذا وافق البرلمان عليه بالأغلبية. وهذا الإجراء يشبه إجراء التشريع العادي من ناحية أنه لا يمكن للمجلس أن يتبنى قانونا إلا إذا وافق البرلمان عليه. ولكن يختلف عنه من ناحية أنه ليس هناك

١- Rule ٦٨, Rules of Procedure,٧th parliamentary term, July ٢٠١١.

٢ - وللتفاصيل راجع المخطط التوضيحي لإجراء التشريع العادي في الملحق رقم (٨).

٣- Leonard Jason-Lloyd and Sukhwinder Bajwa Op. cit.,p.٢٨.

٤- Richard Corbett, Francis Jacobs & Michael Shackleton, Op. cit.,pp.٢٥٦-٢٥٧.

إلا قراءة واحدة للمشروع ولا مجال لإجراء التعديلات عليه، وعلى البرلمان إما الموافقة وإما رفض المشروع كليا[١].

***

الفرع الثالث: إجراء الاستشارة The Consultation procedure

هذا الإجراء هو أقدم إجراء تشريعي اتُّخذ عند تأسيس الجماعة الاقتصادية الأوروبية عام ١٩٥٧. ووفقا لـ(المادة ٢٨٩) من معاهدة الاتحاد الأوروبي، يُعتبر الاستشارة إجراءً خاصاً، يتم بموجبه استشارة البرلمان، بشكل ملزم، لإبداء رأيه في مشروع قانون معين قبل أن يتبناه المجلس. واستشارة البرلمان ملزمة كذلك بالنسبة إلى بعض الإجراءات غير التشريعية، مثل الاتفاقيات الدولية التي تبرم في مجال السياسة الخارجية والأمنية المشتركة. ولكن المجلس هنا غير ملزم بأخذ رأي البرلمان[٢].

ومازال هناك، بعد معاهدة لشبونة، أكثر من ٣٠ حالة تشريعية تتطلب استشارة البرلمان من قبل المجلس[٣].

***

الفرع الرابع: إجراءات أخرى

يشارك البرلمان الأوروبي في إجراءات أخرى غير الإجراءات المذكورة أعلاه، ومنها:

١- **إجراء تعزيز التعاون Enhanced cooperation procedure**. فقد أضيف إجراء تعزيز التعاون الداخلي لعملية التكامل الأوروبي في إطار معاهدة أمستردام لعام ١٩٩٧، وذلك من أجل تعزيز أهداف الاتحاد وحماية مصالحه وتعزيز عملية التكامل فيه[٤]. ويقصد بهذا الإجراء أنه يحقق لبعض الدول الأعضاء الراغبة في إقامة تعاون وثيق مع بعضها البعض، في مجالٍ يُعد من الاختصاصات الحصرية للاتحاد، مثل السياسة الخارجية، الاتفاق فيما بينها والاستفادة من مؤسسات الاتحاد من أجل إدارة هذا التعاون. ويكون مجال

١- Richard Corbett, Francis Jacobs & Michael Shackleton, Op. cit.,p.٢٥١.

وللتفاصيل راجع المخطط التوضيحي لإجراء التصديق في الملحق رقم (٩).

٢ – راجع موقع البرلمان الأوروبي على الإنترنيت على العنوان التالي:

www.europarl.europa.eu/aboutparliament.

٣ – وللتفاصيل راجع المخطط التوضيحي لإجراء الاستشارة في الملحق رقم (١٠).

٤ – راجع موقع البرلمان الأوروبي على الإنترنيت على العنوان التالي:

www.europarl.europa.eu/aboutparliament.

تعزيـز التعـاون مفتوحـا لمشـاركة جميـع الـدول الأعضـاء، فـي أي وقـت، وفقـا لشـروط الانضمام[1].

ويتم ذلك بتقديم طلب إلى المفوضية الأوروبية يحدد فيه نطاق وأهداف التعاون المقترح. ويجوز للمفوضية أن ترفع الطلب إلى المجلس. وقد يوافق المجلس على الطلب، بناء على توصية المفوضية وموافقة البرلمان الأوروبي[2].

٢- الرأي بخصوص الوحدة النقدية Opinion about Monetary Union

إن المفوضـية الأوروبيـة والبنـك المركـزي الأوروبـي يقدمان تقارير إلـى المجلس عن مدى التزام الدول الأعضاء في الاتحاد بالشروط المتعلقة بالوحدة الاقتصادية والنقدية الأوروبية. والمجلس، وبناءً على توصية المفوضية، يحدد من بين الدول الأعضاء الدولة المؤهلة للانضمام إلى منطقة اليورو، والدولة التي لم تستوف شروط الانضمام بعد. والبرلمان الأوروبي يصوت، في هذا الإجراء، على مشروع القرار بالموافقة أو الرفض، من دون إدخال تعديلات عليه[3].

***

المطلب الثاني: الصلاحيات المتعلقة بالميزانية The Budgetary powers

أدرك الآبـاء المؤسسون منذ البداية أن الجماعـات الأوروبية تحتـاج إلـى موارد مالية تمكنها من القيام بالمهام التكاملية والاندماجية الموكولة إليها. ولذلك نصت (المادة ٤٩) من المعاهدة المنشئة لجماعة الفحم والصلب على حق الجماعة في فرض ضرائب أو رسوم على إنتاج الفحم والصلب لتغطية نفقاتها. وعلى صعيد آخر حرصت معاهدة روما في (المادة٢٠١) على أن يتم تمويل ميزانية الجماعة الأوروبية في المستقبل من موارد ذاتية، وأن يكون التمويل الحكومي مؤقتا قبل أن يحل محله بالكامل تمويل يعتمد على الموارد الذاتية للجماعة اعتبارا من العام ١٩٦٦. ومع ذلك فقد ظلت الجماعة الاقتصادية الأوروبية حتى عام ١٩٧٠ تعتمد في الحصول على مواردها المالية على مساهمة الدول الأعضاء مباشرة، وفق نظام كان يتخذ معيار الناتج القومي الإجمالي أساسا لتحديدها[4]. غير انه، بعد استكمال الاتحاد الجمركي في عام ١٩٦٨، عقدت في عام ١٩٧٠ معاهدة

١- Article ٢٠ , the treaty of European Union.

٢- Article ٣٢٩ , the treaty on the functioning of the European Union.

٣ - راجع موقع البرلمان الأوروبي على الإنترنيت، على العنوان التالي:
www.europarl.europa.eu/aboutparliament.

٤ - د.حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي،المرجع السابق،ص٢٩١ وما بعدها.

بروكسل الخاصة بالموازنة، وقضت بتمويل نفاقات الجماعات الأوروبية من الموارد الذاتية ابتداء من العام ١٩٧٤. وكانت هذه الموارد تتكون من: أولا، الرسوم الجمركية المفروضة في إطار التعرفة الجمركية الموحدة على واردات الجماعة. وثانيا، الرسوم المفروضة على الواردات الزراعية من خارج الجماعة. وثالثا، النسبة المستوفاة من ضريبة القيمة المضافة (VAT). ورابعا، الجزء المأخوذ من الناتج القومي الإجمالي للدول الأعضاء، منذ عام ١٩٨٨، والذي يحتسب بناء على حجم العجز في ميزانية الاتحاد[١].

إن المعاهدات المنشئة للاتحاد الأوروبي كلفت، كما ذكرنا سابقاً، الاتحاد بإدارة مجموعة من السياسات لصالح جميع الأوروبيين. وبما أن تنفيذ هذه المهام تتطلب موارد مالية وتخطيطاً وتنفيذاً ومراجعة، فإن الاتحاد يخطط سنويا لتنفيذ سياساته من خلال وضع ميزانية سنوية خاصة وينفذها من خلال مؤسساته المختلفة. وللبرلمان الأوروبي في هذه العملية دور من خلال الصلاحيات المالية الممنوحة له، على مستوى تشريع الميزانية السنوية بالاشتراك مع المجلس، ومستوى التفويض بتنفيذ الميزانية، ومستوى الرقابة على تنفيذ الميزانية. ونتطرق إلى كل صلاحية من هذه الصلاحيات التي يتمتع بها البرلمان، وذلك من خلال الفروع الآتية:

***

الفرع الأول: ميزانية الاتحاد

يتم تحديد ميزانية الاتحاد على مستويين: أولا على مستوى الإطار المالي متعدد السنوات، وثانيا، على مستوى الميزانية السنوية:

أولا: الإطار المالي متعدد السنوات Multiannual financial framework

ظهرت آلية الإطار المالي متعدد السنوات في ثمانينات القرن الماضي، وذلك بسبب الخلافات المتكررة بين البرلمان والمجلس، بعد أن أكتسب البرلمان صلاحيات مالية معينة خلال السبعينات بالنسبة إلى الميزانية السنوية والإنفاق. وقد دفعت تلك الخلافات بمؤسسات الاتحاد إلى البحث عن آلية، فإذا كانت المعاهدات المنشئة للاتحاد خالية منها تمّ بموجبها الاتفاق على إطار للإنفاق لعدد من السنوات وليس لسنة واحدة، وذلك في كل المجالات التي يعمل فيها الاتحاد الأوروبي. ويلتزم كل من البرلمان والمجلس والمفوضية باحترام السقف المحدد للإنفاق في تلك الاتفاقية لكل سياسة من سياسات الاتحاد، سواء أكان ذلك عند تشريع أم تنفيذ الميزانية السنوية للاتحاد[٢].

---

١ – د.محمد محمود الإمام، تطور الأطر المؤسسية للاتحاد الأوروبي،المرجع السابق،ص١٦٦ وما بعدها.

٢– Richard Corbett, Francis Jacobs & Michael Shackleton, Op. cit.,p.٢٧٣.

ويُعدّ يحضر المجلس مشروع اتفاقية الإطار المالي متعدد السنوات بالإجماع ويرسله إلى البرلمان للتصديق عليه. ويدرس البرلمان بدوره المشروع بواسطة اللجنة المختصة، وتتم الموافقة عليه بأغلبية أصوات الأعضاء المصوتين[١].

وفي هذا السياق، أبرمت المفوضية والمجلس والبرلمان، في عام ١٩٨٨، أول اتفاق من هذا النوع. وغطت الاتفاقية الأخيرة (عام ٢٠٠٦) إنفاق الاتحاد لفترة الأعوام ٢٠٠٧ – ٢٠١٣. ومنحت معاهدة لشبونة منزلة قانونية لاتفاقيات الإطار المالي متعدد السنوات، فاعتبرتها جزءاً من قانون الاتحاد يلزم مؤسسات الاتحاد بعد موافقة البرلمان على تلك الاتفاقيات ودخولها حيز النفاذ. وحددت الحد الأدنى للعمل باتفاقية الإطار، بخمس سنوات، الأمر الذي يوفر فرصة لكل دورة برلمانية، وكل مفوضية، للمشاركة في إبرامها حسب أولوياتها. ويجري العمل بذلك ابتداءً من العام ٢٠١٤[٢].

ثانيا: الميزانية السنوية The annual budgetary

وفقا لمعاهدة الاتحاد الأوروبي، يتم تبني مشروع قانون ميزانية الاتحاد بإجراء تشريع خاص يشترك فيه كل من المفوضية والبرلمان الأوروبي والمجلس، وذلك من خلال عدة مراحل كالآتي[٣][٤]:

المرحلة الأولى: صياغة مشروع الميزانية

بهدف وضع مشروع ميزانية الاتحاد، يجب على كل مؤسسات الاتحاد وضع تقدير لنفقاتها السنوية وإرساله للمفوضية الأوروبية في موعد أقصاه الأول من تموز. والمفوضية الأوروبية تضع بدورها مشروع الميزانية في ضوء تقديرات مؤسسات الاتحاد لنفقاتها، والنفقات الأخرى للاتحاد، واتفاقية الإطار المالي متعدد السنوات. ويتضمن المشروع تقدير موارد الاتحاد بالإضافة إلى تقدير نفقاته. ويرسل المشروع إلى كل من البرلمان الأوروبي والمجلس في موعد أقصاه الأول من أيلول، قبل بدء السنة المالية الجديدة.

المرحلة الثانية: موقف المجلس من مشروع الميزانية

في هذه المرحلة يعلن المجلس موقفه من مشروع الميزانية ويرسله إلى البرلمان الأوروبي قبل الأول من تشرين الثاني. ويبين المجلس للبرلمان أسباب موقفه من المشروع.

المرحلة الثالثة: موقف البرلمان من مشروع الميزانية

١- Rule (٧٥), Rules of Procedure,٧th parliamentary term, July ٢٠١١.

٢- Richard Corbett, Francis Jacobs & Michael Shackleton, Op. cit.,p.٢٧٤.

٣- Article ٣١٤ , the treaty on the functioning of the European Union.

٤- Rule ٧٥, Rules of Procedure,٧th parliamentary term, July ٢٠١١.

للبرلمان أن يعلن موقفه من مشروع الميزانية خلال مدة ٤٢ يوما من تاريخ تسلّمه بياناً بموقف المجلس. ويكون البرلمان أمام أحد الخيارات التالية:

١) التصديق على موقف المجلس، وبذلك يُعتبر مشروع الميزانية متفقاً عليه ويوقع من قبل رئيس المجلس ورئيس البرلمان وينشر في الجريدة الرسمية للاتحاد.

٢) عدم اتخاذ البرلمان موقفاً من المشروع خلال هذه المدة. ففي هذه الحالة يعتبر المشروع موافقاً عليه كما جاء في موقف المجلس.

٣) قيام البرلمان بتعديل المشروع بأغلبية أعضائه. وفي هذه الحالة يتم إرسال التعديلات إلى كل من المجلس والمفوضية. ويدعو رئيس البرلمان، بعد موافقة رئيس المجلس، إلى تشكيل لجنة المصالحة. وعلى المجلس في هذه الحالة أن يبين موقفه من تعديلات البرلمان خلال مدة ١٠ أيام. وهو يكون أمام خيارين، إما الموافقة على تعديلات البرلمان، واعتبار المشروع متفقاً عليه وفقا لتعديلات البرلمان ولا حاجة لاجتماع لجنة المصالحة، وإما عدم موافقة المجلس على تعديلات البرلمان، وفي هذه الحالة بدء المرحلة الرابعة التي هي مرحلة المصالحة بين البرلمان والمجلس.

المرحلة الرابعة: المصالحة

تتكون لجنة المصالحة من عدد متساوٍ من ممثلي المجلس وأعضاء البرلمان الأوروبي. ومهمتهم هي الوصول إلى نص مشترك لمشروع الميزانية خلال ٢١ يوما من تاريخ أول اجتماع لهم. وتشترك المفوضية في إجراءات لجنة المصالحة وتقدم كل مبادرات ممكنة بهدف تقريب وجهات نظر البرلمان والمجلس والوصول إلى اتفاق فيما بينها.

وإذا لم تصل لجنة المصالحة إلى اعتماد نص مشترك، فإن على المفوضية الأوروبية تقديم مشروع جديد للميزانية السنوية. أما إذا توصلت لجنة المصالحة إلى اعتماد نص مشترك، فإنه في هذه الحالة يتم إرسال النص المشترك إلى كل من البرلمان والمجلس للتصديق عليه خلال مدة ١٤ يوما من تاريخ تسلّم النص. ويكون النص المشترك ومصير مشروع الميزانية أمام الحالات التالية:

١) إذا وافق كل من المجلس والبرلمان على النص المشترك، أو إذا لم يتخذ أي منهما موقفاً من النص المشترك، أو إذا وافق أحدهما وفشل الآخر في اتخاذ قرار، فإن مشروع الميزانية يُعتبر معتمدا كما جاء في النص المشترك.

٢) إذا رفض كل من البرلمان بأغلبية أعضائه والمجلس النص المشترك، أو إذا رفض أحدهما النص المشترك وفشل الآخر في اتخاذ قرار بشأنه، فإن المشروع لا يعتبر متبنياً وعلى المفوضية الأوروبية تقديم مشروع جديد.

٣) إذا رفض البرلمان بأغلبية أعضائه النص المشترك، بينما المجلس وافق عليه، فإنه يجب على المفوضية الأوروبية تقديم مسودة جديدة للميزانية.

٤) إذا وافق البرلمان على النص المشترك، ورفضه المجلس، فللبرلمان، خلال ١٤ يوما من تاريخ الرفض تأكيد بعض أو كل التعديلات التي أجريت عند قراءته الأولى للمشروع في جلسة تشرين الأول. وأي تعديل لم تتم الموافقة عليه من قبل المجلس، سيحل محله موقف لجنة المصالحة منه. وتعتبر الميزانية معتمدة بناء على هذه القاعدة.

ونستنتج مما تقدم أنه لا يمكن في كل الأحوال تبني مشروع الميزانية من دون موافقة البرلمان الأوروبي، بينما بإمكان البرلمان أن يتبنى مشروع الميزانية من دون موافقة المجلس.

لكن السؤال الذي يبرز هنا هو: ماذا يحدث إذا بدأت السنة المالية الجديدة ولم يتم تبني ميزانية الاتحاد؟

عالجت معاهدة الاتحاد الأوروبي هذا الاحتمال فاعتبرت أنه يتم شهرياً تخصيص ١٢\١ من الميزانية المعتمدة للسنة المالية السابقة لكل فصل من فصول الميزانية. وبإمكان المجلس، بناءً على اقتراح من المفوضية وبموافقة البرلمان الأوروبي، أن يسمح بزيادة الإنفاق في أي فصل في الميزانية إلى أكثر من نسبة ١٢\١ المقررة أعلاه[١].

***

الفرع الثاني: التفويض بتنفيذ الميزانية ومراقبتها

عندما يتم اعتماد الميزانية تبدأ مهمة المفوضية الأوروبية، وهي تنفيذ الميزانية بالتعاون مع الدول الأعضاء. وهذا لا يعني أن دور البرلمان قد انتهى، بل يعني أن طبيعة دوره قد تغيرت من التشريع إلى المتابعة والمراقبة والتأكد مما إذا كان التنفيذ قد تم وفقا لمبادئ الإدارة المالية السليمة. وتشمل مسؤولية تنفيذ الميزانية بشكل صحيح كل مؤسسات الاتحاد على حد سواء[٢].

ويخول البرلمان، بناء على توصية المجلس، المفوضية الأوروبية بتطبيق الميزانية في حدود الاعتمادات ووفقا للتعليمات والإجراءات الصادرة عن البرلمان والمجلس، والملحقة بقرار التفويض. وعلى المفوضية أن تتخذ كل الوسائل الضرورية لتطبيق الميزانية، وفقا لتعليمات البرلمان والمجلس، وكما وردت في قانون الميزانية[٣].

١- Article ٣١٥ , the treaty on the functioning of the European Union.

٢- Richard Corbett, Francis Jacobs & Michael Shackleton, Op. cit.,p.٢٨٤.

٣- Article ٣١٩ , the treaty on the functioning of the European Union.

وللمفوضية والمؤسسات الأخرى للاتحاد، أثناء تطبيق الميزانية أن تحول جزءاً من الأموال المخصصة لأحد بنود الميزانية إلى بند آخر ضمن الفصل ذاته مع إبلاغ البرلمان والمجلس بذلك. وإذا لم يتم الاعتراض على ذلك اعتبرت تلك التحويلات مصدقة. وللبرلمان أن يضغط على المفوضية والمؤسسات الأخرى لتجميد بعض بنود الميزانية وعدم السماح بتنفيذها إلا بشروط معينة(١).

بالإضافة إلى ذلك على محكمة المدققين في نهاية كل سنة مالية تقديم تقريرها السنوي في شهر تشرين الأول للبرلمان الأوروبي والمجلس. ويتضمن التقرير نتائج مراجعتها وتدقيقها للحسابات المالية السنوية لجميع مؤسسات الاتحاد. وتقدم المفوضية الأوروبية كذلك، إلى كل من البرلمان والمجلس، حسابات السنة المالية السابقة المتعلقة بتطبيق الميزانية، مع البيان المالي بالأصول والديون. وترسل التقارير إلى اللجنة المختصة بمراقبة الميزانية في البرلمان لإبداء رأيها واقتراحاتها للبرلمان(٢).

ويقوم البرلمان بمهمة الرقابة المالية في المجالات التالية(٣):

١) الرقابة على تنفيذ ميزانية الاتحاد وميزانية الصندوق الأوروبي للتنمية، وفقا للمعايير المالية والإدارية.
٢) الرقابة على النشاط المالي للبنك الأوروبي للاستثمار.
٣) الرقابة على تطبيق قرار البرلمان الأوروبي بتفويض تنفيذ الميزانية والتدابير المرفقة به.
٤) الرقابة على حسابات جميع مؤسسات الاتحاد.
٥) الرقابة على شروط الإقراض.
٦) الرقابة على آليات الوقاية من الغش والتدليس.
٧) النظر في تقارير محكمة المدققين.
٨) رقابة محكمة المدققين ومتابعة عملها والنظر في جميع الوثائق السرية ذات العلاقة بمهامها.
٩) تقدير الكفاءة المالية للاتحاد من حيث أوجه التمويل والإنفاق، وتقييم السياسات المالية للاتحاد.

***

١- Richard Corbett, Francis Jacobs & Michael Shackleton, Op. cit.,p.٢٨٤-٢٨٥.

٢- Article ٣١٨ , the treaty on the functioning of the European Union.

٣ - جمال بن سالم،المرجع السابق،ص٥٤-٥٥.

المطلب الثالث: صلاحية تعيين أعضاء المفوضية وأعضاء بعض مؤسسات الاتحاد

بموازاة الصلاحيات التشريعية والمالية، يمارس البرلمان الأوروبي صلاحية انتخاب رئيس وهيئة المفوضية الأوروبية وأعضاء بعض المؤسسات الأخرى في الاتحاد.

الفرع الأول: انتخاب المفوضية الأوروبية

يعتبر انتخاب المفوضية الأوروبية من أهم صلاحيات البرلمان الأوروبي في مجال انتخاب المناصب الاتحادية. وترجع أهمية ذلك إلى أهمية دور وموقع المفوضية ذاتها في الاتحاد.

ينقسم انتخاب المفوضية الأوروبية إلى مرحلتين، يتم في المرحلة الأولى انتخاب رئيس المفوضية، وفي المرحلة الثانية انتخاب هيئة المفوضية:

أولا: انتخاب رئيس المفوضية

منحت معاهدات أمستردام و نيس ولشبونة صلاحيات واسعة للبرلمان الأوروبي فيما يتعلق بانتخاب رئيس المفوضية، مقارنة بالمعاهدات السابقة الذي كان دور البرلمان في هذا المجال مجرد دور استشاري. ويتم انتخاب رئيس المفوضية بالشكل الآتي[١]:

١) تبدأ عملية انتخاب رئيس المفوضية عندما يقترح المجلس بالأغلبية المشروطة، مع الأخذ بنظر الاعتبار نتائج انتخابات البرلمان الأوروبي، مرشحا لهذا المنصب.

٢) يتعين على رئيس البرلمان عندها أن يطلب من المرشح تقديم الخطوط العريضة لسياساته. وتتم مناقشته بالمشاركة مع المجلس في البرلمان.

٣) يصوت البرلمان على المرشح بالاقتراع السري، ويتم انتخابه بأغلبية أعضاء البرلمان. ويطلب منه تقديم أسماء المفوضين مع توزيع الوظائف عليهم.

٤) إذا لم يحصل المرشح على الأغلبية المطلوبة، يتعين على الرئيس دعوة المجلس الأوروبي لاقتراح مرشح جديد خلال شهر واحد.

ثانيا: انتخاب المفوضية

بعد انتخاب رئيس المفوضية الأوروبية يتم تكليفه بتشكيل المفوضية وانتخابها، وذلك على الشكل الآتي[١]:

١- Rule ١٠٥, Rules of Procedure,٧th parliamentary term, July ٢٠١١. And see the Article ١٧(٧) TEU.

١) يعتمد المجلس، بالاتفاق مع رئيس المفوضية المنتخب، لائحة المرشحين لعضوية المفوضية الأوروبية، ويقدمها إلى البرلمان الأوروبي.
٢) يدعو رئيس البرلمان، بعد مشاورة الرئيس المنتخب للمفوضية الأوروبية، المرشحين للمثول أمام اللجان البرلمانية المختلفة في جلسة علنية، كل حسب المجال المرشح له.
٣) تدعو كل لجنة المرشح في مجال عمله لتقديم برنامجه والإجابة عن الأسئلة الموجهة اليه.
٤) يقدم الرئيس المنتخب للمفوضية هيئة المفوضين مع برامجهم لأعضاء البرلمان في جلسة البرلمان التي يحضرها المجلس، وتتم مناقشة برامجهم.
٥) في نهاية النقاش، يتعين على البرلمان انتخاب أو رفض المفوضية بأغلبية أصوات الأعضاء المشاركين في التصويت.
٦) يبلغ رئيس البرلمان، المجلس الأوروبي بانتخاب أو رفض المفوضية المرشحة.
٧) في حال تغيير الحقائب بين أعضاء المفوضية أثناء ممارسة المفوضية لمهامها، أو في حال ملء مقعد شاغر في المفوضية، أو عند تعيين مفوض جديد بعد انضمام دولة جديدة للاتحاد، يتوجب على المفوض المعني المثول أمام اللجان المختصة لبيان برنامجه والإجابة عن أسئلتها. ويدلى البرلمان برأيه فيه بعد مناقشته في جلسة عامة.

***

الفرع الثاني: تعيين أعضاء المجلس التنفيذي للبنك المركزي الأوروبي

يشارك البرلمان في تعيين أعضاء المجلس التنفيذي للبنك المركزي الأوروبي الذي يتألف من الرئيس، ونائب الرئيس، وأربعة أعضاء، وذلك وفقا للإجراءات التالية[٢]:

١) يقترح المجلس على البرلمان مرشحا لرئاسة البنك المركزي الأوروبي من بين الأشخاص المعروفين بالخبرة المهنية في مجال المسائل النقدية والمصرفية، وذلك لمدة ثماني سنوات.
٢) يدعو البرلمان المرشح لرئاسة البنك للمثول أمام اللجنة المختصة في البرلمان ليعرض برنامجه ويدلي بإجاباته عن أسئلة الأعضاء.
٣) تقدم اللجنة المسؤولة توصيتها إلى البرلمان بشأن الموافقة أو عدم الموافقة على الترشيح.
٤) يجب التصويت على الترشيح خلال مدة شهرين، ما لم تطلب اللجنة المختصة، أو جماعة سياسية في البرلمان، أو ما لا يقل عن ٤٠ عضوا، خلاف ذلك.

١- Rule ١٠٦, Rules of Procedure,٧th parliamentary term, July ٢٠١١. And see the Article ١٧(٧) TEU.

٢- Rule ١٠٩, Rules of Procedure,٧th parliamentary term, July ٢٠١١.

٥) إذا كان رأي البرلمان غير إيجابي، تعّين على رئيس البرلمان أن يطلب من المجلس سحب مرشحه وتقديم ترشيح جديد للبرلمان.

وتطبق الإجراءات ذاتها في تعيين نائب الرئيس وغيره من أعضاء المجلس التنفيذي للبنك المركزي الأوروبي.

***

الفرع الثالث: تعيين أعضاء محكمة المدققين

يتم اختيار أعضاء محكمة المدققين من بين الأشخاص الذين لديهم خبرة في مجال الأعمال المحاسبية في دولهم، أو المؤهلين لهذا المنصب، وذلك على الشكل الآتي[١]:

١) يحدد المجلس المرشحين لعضوية محكمة المدققين لمدة ست سنوات، ويقدمهم للبرلمان الأوروبي.
٢) يدعو البرلمان المرشحين، كل على حدة، للمثول أمام اللجنة المختصة في البرلمان لبيان برنامجهم والإجابة على أسئلة الأعضاء. وتصوت اللجنة عن كل مرشح بالاقتراع السري.
٣) تقدم اللجنة المسؤولة توصيتها إلى البرلمان بشأن الموافقة أو عدم الموافقة على الترشيح المطروح.
٤) يتم التصويت على المرشحين خلال مدة شهرين في البرلمان، ما لم تطلب اللجنة المختصة، أو جماعة سياسية في البرلمان، أو ما لا يقل عن ٤٠ عضوا، خلاف ذلك. ويتم التصويت على كل ترشيح بالاقتراع السري. ويتخذ البرلمان قراره بالقبول بأغلبية أصوات المصوتين في الجلسة.
٥) إذا كان رأي البرلمان غير إيجابي تعّين على رئيس البرلمان أن يطلب من المجلس سحب الترشيح وتقديم ترشيح جديد بدلا منه.

***

الفرع الرابع: المشاركة في ترشيح القضاة والمحامين العموميين في محكمة عدل الاتحاد الأوروبي

بناء على اقتراح من اللجنة المسؤولة، يشكل البرلمان لجنة مكونة من سبعة أشخاص للتدقيق في مدى ملاءمة المرشحين لشغل منصب قضاة أو محامين عموميين في محكمة العدل للاتحاد[٢].

١- Rule ١٠٨, Rules of Procedure,٧th parliamentary term, July ٢٠١١.

٢- Rule ١٠٧(a), Rules of Procedure,٧th parliamentary term, July ٢٠١١.

ويستنتج من ذلك بأن البرلمان الأوروبي لا يشارك بشكل مباشر في تعيين قضاة محكمة العدل، ولكنْ لـه دور فـي التـدقيق فـي مـدى تـوافر الشـروط المنصـوص عليهـا فـي معاهـدات الاتحـاد لشـغل هـذا المنصـب، وفـي مقدمتها نزاهـة القاضـي واسـتقلاليته. وهـذا يعنـي أن البرلمـان الأوروبـي يشـارك فـي المحافظة على استقلالية محكمة عدل الاتحاد من تدخل أو تأثير الدول الأعضاء بهدف تعيين قضاة منحازين إليها في المحكمة[١].

***

الفرع الخامس: تعيين الوسيط الأوروبي –الأمبودسمان

ابتكرت معاهدة ماستريخت لعام ١٩٩١ مكتب الوسيط الأوروبي (أمبودسمان–Ombudsman) مـن أجـل تطـوير الديمقراطيـة والشفافية الإداريـة فـي الاتحـاد الأوروبـي. فبموجـب (المـادة ١٣٨) مـن معاهدة الاتحاد، يحق لأي مواطن من مواطني الاتحاد، ولأي شخص طبيعي أو معنوي مقيم أو له مكتب مسجل في إحدى الدول الأعضاء، أن يقدم شكوى إلى البرلمان الأوروبي في موضوع يدخل في ميادين نشاط الاتحاد ويؤثر فيه بطريقة مباشرة. وتقدم هذه الشكوى إلى الوسيط الأوروبي المفوض من البرلمان[٢]، والذي يتم تعيينه من البرلمان لمدة خمس سنوات، وفقا للإجراءات التالية[٣]:

١) في بداية كل دورة برلمانية، أو في حالة وفاة أو إقالة الوسيط الأوروبي، يعلن رئيس البرلمان باب الترشيح لمنصب الوسيط الأوروبي خلال مدة معينة يتم تحديدها من قبل الرئيس. وتنشر دعوة الرئيس في الجريدة الرسمية للاتحاد الأوروبي.
٢) كل ترشيح يجب أن يحصـل علـى مسـاندة مـا لا يقـل عـن ٤٠ عضـوا مـن أعضـاء البرلمـان، ينتمـون علـى الأقـل إلـى دولتـين مـن الـدول الأعضـاء. وترفـق مـع الترشـيحات جميـع الوثـائق الضـرورية التـي تُثبـت أن المرشـح يفـي بالشـروط الضـرورية المطلوبـة لشـغل منصـب الوسـيط الأوروبي.
٣) تحال الترشيحات إلى اللجنة المسؤولة في البرلمان. وقد تتطلب الاستماع إلى المرشحين في جلسات عامة لجميع الأعضاء.
٤) يتم تقديم لائحة الترشيحات المقبولة بالترتيب الأبجدي إلى البرلمان.
٥) يـتم التصـويت بـالاقتراع السـري. ويفـوز مـن يحصـل علـى الأغلبيـة المطلقـة مـن أصـوات المصـوتين، بشـرط أن لا يقـل عـدد الأعضـاء المشـاركين فـي الجلسـة عـن نصـف أعضـاء

١- Richard Corbett, Francis Jacobs & Michael Shackleton, Op. cit.,p.٣٠٨.

٢ – د. أبو الخير أحمد العطية، المرجع السابق،ص١٣١.

٣- Rule ٢٠٤, Rules of Procedure,٧th parliamentary term, July ٢٠١١.

البرلمان. وإذا لم يحصل أحد المرشحين على هذه النسبة في التصويت الأول، أصبح من حق المرشحين اللذين حصلا على أعلى نسبة من الأصوات الانتقال إلى التصويت الثاني. وفي حال تساوي الأصوات يُعّين الأكبر سناً.

٦) يُقسم الوسيط الأوروبي المنتخب فور انتخابه اليمين أمام محكمة العدل. ويمارس مهامه إلى حين انتخاب أمين مظالم جديد في الدورة التالية للبرلمان، إلا في حالة وفاته أو إقالته.

***

الفرع السادس: دور البرلمان الأوروبي في التعيينات في الوكالات الأوروبية

أسس الاتحاد الأوروبي بالإضافة إلى مؤسساته الرئيسية عددا كبيرا من الوكالات التي تعمل في مجالات سياسية واقتصادية واجتماعية وفنية وعلمية مختلفة، من أجل تحقيق المزيد من التكامل بين الأوروبيين. ولهذا الوكالات شخصيتها القانونية المستقلة عن المؤسسات الرئيسية للاتحاد. وإذا لم يكن للبرلمان الأوروبي دور كبير في هذه الوكالات في بداية تأسيسها في السبعينات، فإن دوره تطور تدريجيا، وخاصة بعد تزايد دور البرلمان في العملية التشريعية، وذلك من خلال مشاركته التي أصبحت أكثر فاعلية من السابق على صعيد التأسيس والتنظيم القانوني لهذه الوكالات[١].

وتتشكل مجالس إدارة هذه الوكالات عادةً، بغض النظر عن مهامها، من ممثلي الدول الأعضاء والمفوضية الأوروبية. ويختار البرلمان الأوروبي الآن ممثلين له لمجالس بعض الوكالات، ويلعب دورا متزايدا في اختيار المديرين لها، مثل وكالة البيئة الأوروبية[٢] منذ عام ١٩٩٠، ومركز الرصد الأوروبي للمخدرات والإدمان على المخدرات[٣] منذ عام ١٩٩٣، والمركز الأوروبي لمراقبة العنصرية وكراهية الأجانب[٤] منذ عام ١٩٩٧[٥].

وبمرور الزمن ومع تزايد السلطات التشريعية للبرلمان، استطاع البرلمان التدخل أكثر في تعيين أعضاء مجالس الإدارة ومديري بعض الوكالات، مثل سلطة سلامة الأغذية الأوروبية[٦]، والمركز

١- Richard Corbett, Francis Jacobs & Michael Shackleton, Op. cit.,p.٣٠٢.

٢- The European Environment Agency.

٣- The European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction.

٤- The European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia.

٥- Richard Corbett, Francis Jacobs & Michael Shackleton, Op. cit.,p.٣٠٣.

٦- The European Food Safety Authority.

الأوروبي للوقاية من الأمراض والسيطرة عليها[١]، والوكالة الأوروبية للكيماويات European Chemicals Agency، والوكالة الأوروبية للحقوق الأساسية[٢] ، وغيرها[٣].

وهناك وكالات أخرى يتم استشارة البرلمان حول التعيينات فيها، مثل تعيين اللجنة العلمية للوكالة الأوروبية للحقوق الأساسية، وكذلك تعيين ممثلي الأطباء والمرضى والأطباء البيطريين في مجلس إدارة وكالة الأدوية الأوروبية[٤][٥].

وفي تطور آخر حول صلاحيات البرلمان في التعيينات في الوكالات الأوروبية المستقلة، فإنه لا يمكن عزل أو تمديد مدة ولاية مدير أية وكالة دون موافقة البرلمان الأوروبي، كما هو عليه الحال في الهيئة المصرفية الأوروبية[٦]، وهيئة التأمين والمعاشات الأوروبية[٧]، وهيئة السوق والأوراق المالية الأوروبية[٨] [٩].

وبدأ كذلك يبرز دور البرلمان الأوروبي على صعيد التعيينات في المناصب المتعلقة بالعلاقات الخارجية للاتحاد، فقد نص النظام الداخلي للبرلمان، منذ عام ١٩٩٩ ، بخلاف المعاهدات الأوروبية، أن بإمكان البرلمان الأوروبي دعوة المرشح لرئاسة بعثات الاتحاد في الخارج للمثول أمام اللجنة المختصة في البرلمان لمناقشة برنامج عمله. وبدأت لجنة الشؤون الخارجية للبرلمان، في أيلول عام ٢٠١٠، النظر في ٢٧ ترشيحا، قُدّمت من قبل الممثل السامي للسياسة الخارجية للاتحاد، كاثرين آشتون Catherine Ashton، لرئاسة بعثات الاتحاد في الخارج، وجرت أولى الجلسات في نهاية أيلول[١٠].

***

١- The European Centre for Disease Prevention and Control.

٢- The European Fundamental Rights Agency.

٣- Richard Corbett, Francis Jacobs & Michael Shackleton, Op. cit.,p.٣٠٤.

٤- The European Medicines Agency.

٥- Richard Corbett, Francis Jacobs & Michael Shackleton, Op. cit., p.٣٠٦.

٦- The European Banking Authority.

٧- The European Insurance and Occupational Pensions Authority.

٨- The European Securities and Market Authority.

٩- Richard Corbett, Francis Jacobs & Michael Shackleton, Op. cit.,p.٣٠٦.

١٠- Ibid.,p.٣٠٧.

and see Rule ٩٥, Rules of Procedure,٧th parliamentary term, July ٢٠١١.

المطلب الرابع: الصلاحيات الدستورية The constitutional powers

منحت المعاهدات المنشئة للاتحاد سلطات أخرى للبرلمان الأوروبي تتعلق بالمسائل الدستورية، نشير في الفروع الآتية إلى أهمها.

الفرع الأول: التعديل العادي للمعاهدات

فيما يتعلق بدور البرلمان الأوروبي في تعديل معاهدات الاتحاد وفقا لإجراء التعديل العادي، فإن مشاركة البرلمان تكون على ثلاث مستويات[١]:

١) **اقتراح التعديل:** للبرلمان الأوروبي، كما للدول الأعضاء والمفوضية الأوروبية، بناء على اقتراح من اللجنة المختصة، أن يقدم اقتراحات بشأن تعديل المعاهدات إلى المجلس، الذي يرسل بدوره المقترحات إلى المجلس الأوروبي ويعلم البرلمانات الوطنية بذلك.

٢) **استشارة البرلمان حول دراسة التعديلات:** المجلس الأوروبي يستشير كلاً من المفوضية والبرلمان حول ضرورة دراسة اقتراح التعديل. ولهذا يرسل الاقتراح إلى البرلمان لبيان رأيه. ولدى وصوله تتم إحالته إلى اللجنة المختصة لدراسته، وهي تقدم تقريراً للبرلمان حول ما إذا كان يتعين على البرلمان أن يوافق على دراسة اقتراح التعديل أم لا.

٣) **صياغة التعديل:** إذا قرر المجلس الأوروبي، بعد استشارة البرلمان والمفوضية الأوروبية، دراسة التعديلات المقترحة، فإن رئيس المجلس الأوروبي يرأس هيئة تتكون من ممثلي البرلمان الأوروبي والبرلمانات الوطنية للدول الأعضاء، ورؤساء الدول والحكومات الأعضاء، والمفوضية الأوروبية. وتقوم الهيئة بدراسة مقترحات التعديل، وتقدم، بتوافق الآراء، توصيتها إلى مؤتمر ممثلي حكومات الدول الأعضاء الذي يجتمع لدراسة توصيات الهيئة ويُقرّ بالإجماع التعديلات الضرورية. وفي هذه الحالة يتم تعيين ممثلي البرلمان الأوروبي بناء على اقتراح من مؤتمر رؤساء البرلمان. وينتخب الوفد البرلماني من بينه رئيس الوفد ومرشحيه لأية مجموعة أو مكتب يتم إنشاؤه من قبل هيئة التعديل.

وللمجلس الأوروبي أن يقرر بالأغلبية البسيطة، بعد حصوله على موافقة البرلمان الأوروبي، ما إذا كانت التعديلات المقترحة مهمة وتحتاج إلى تشكيل هيئة للتعديل، أو أنها تعديلات بسيطة لا تحتاج إلى تشكيل هيئة. وفي الحالة الأخيرة يخول المجلس الأوروبي مؤتمر ممثلي حكومات الدول الأعضاء دراسة التعديلات المقترحة والاتفاق على التعديلات الضرورية.

١- Article ٤٨, the Treaty of Lesbian. And see Rule ٧٤(a), Rules of Procedure,٧th parliamentary term, July ٢٠١١.

الفرع الثاني: التعديل البسيط للمعاهدات

تنص (المادة ٤٨) من معاهدة لشبونة على إمكانية تعديل القسم الثالث (سياسات ووظائف الاتحاد) على إجراء يطلق عليه تعبير (إجراء التعديل المبسط)، الذي يشمل التعديلات التي تتضمن تمديد نطاق التصويت بالأغلبية الموصوفة في المجلس، أو توسيع نطاق إجراء التشريع العادي. والجدير بالذكر أن إجراء التعديل المبسط يتم عن طريق مشروع قرار يصدر عن المجلس الأوروبي بالإجماع بعد موافقة البرلمان الأوروبي، ويحدد التعديلات الضرورية، ويتم إشعار البرلمانات الوطنية للدول الأعضاء بالمشروع، فإذا لم يعترض أحد البرلمانات الوطنية عليه خلال مدة ستة أشهر من تاريخ إصدار قرار المجلس، يدخل القرار حيز التنفيذ مباشرة ودون حاجة إلى التصديق عليه من قبل الدول الأعضاء[١].

***

الفرع الثالث: معاهدات الانضمام والانسحاب

أولا: معاهدات الانضمام

١) يُحال طلب انضمام أية دولة أوروبية إلى الاتحاد الأوروبي، إلى اللجنة المسؤولة في البرلمان الأوروبي.
٢) بإمكان البرلمان أن يقرر، بناء على اقتراح من اللجنة المسؤولة، أو من أية جماعة سياسية، أو ممّا لا يقل عن ٤٠ عضوا، مشاركة المجلس والمفوضية في المناقشة قبل التفاوض مع الدولة التي قدمت طلب الانضمام.
٣) يتعين على المفوضية والمجلس، طوال فترة المفاوضات مع الدولة المرشحة، إبلاغ اللجنة المسؤولة في البرلمان، بانتظام وبشكل كامل، عن سير المفاوضات.
٤) للبرلمان الأوروبي، في أية مرحلة من مراحل المفاوضات، وبناء على تقرير اللجنة المختصة، أن يصدر توصيات بشأن سير المفاوضات التي يجب أن تؤخذ بعين الاعتبار قبل إبرام معاهدة الانضمام.
٥) عندما تنتهي المفاوضات، وقبل التوقيع على معاهدة الانضمام، يجب إرسال مشروع معاهدة الانضمام إلى البرلمان الأوروبي للموافقة عليه وفقا لإجراء الموافقة[٢].

١- Rule ٧٤(b), Rules of Procedure,٧th parliamentary term, July ٢٠١١.

٢- Rule ٧٤(c), Rules of Procedure,٧th parliamentary term, July ٢٠١١.

ثانيا: معاهدات الانسحاب

إذا قررت إحدى الدول الأعضاء، وفقا لـ(المادة ٥٠) من معاهدة الاتحاد الأوروبي، الانسحاب من الاتحاد، فإن عليها القيام بإخطار المجلس الأوروبي. وبذلك يدخل الاتحاد عملية التفاوض مع الدولة العازمة على الانسحاب من خلال المجلس، للاتفاق على ترتيبات الانسحاب وتحديد إطار علاقة الاتحاد مع الدولة المنسحبة في المستقبل. وفي هذه العملية، كما في معاهدات الانضمام، يكون للبرلمان الأوروبي، منذ البداية، دور من خلال دراسة طلب الانسحاب، ومناقشته في البرلمان، ومراقبة سير المفاوضات حول الانسحاب بين المجلس والدولة طالبة الانسحاب، وصولا إلى الموافقة على الاتفاق النهائي بين الاتحاد وبين الدولة العازمة على الانسحاب، وفقا لإجراء الموافقة[١].

***

الفرع الرابع: خرق دولة عضو للمبادئ الأساسية للاتحاد

تأسس الاتحاد على قيم احترام كرامة الإنسان والحرية والديمقراطية والمساواة وسيادة القانون واحترام حقوق الإنسان، بما في ذلك حقوق الأقليات. وهذه قيم مشتركة بين الدول الأعضاء في مجتمع تسوده التعددية وعدم التمييز والتسامح والعدالة والتضامن والمساواة بين المرأة والرجل[٢].

وفي حال قيام دولة عضو في الاتحاد بخرق المبادئ الرئيسية للبرلمان الأوروبي. أو للمفوضية الأوروبية وباقي الدول الأعضاء، أن يدعو المجلس إلى إجراء تحقيق في المسألة ومناقشة الأمر مع الدولة المعنية. وإذا ثبت وجود خرق لتلك المبادئ، فإن للمجلس، بعد موافقة البرلمان، أن يعاقب الدولة العضو بتعليق بعض حقوقها بموجب معاهدات الاتحاد، بما في ذلك حق التصويت في المجلس[٣].

١- Article ٥٠, the Treaty on European Union. And see Rule ٧٤(d), Rules of Procedure,٧th parliamentary term, July ٢٠١١.

٢- Article ٢, the Treaty on European Union.

٣- Article ٢, the Treaty on European Union. And see Rule ٧٤e, Rules of Procedure,٧th parliamentary term, July ٢٠١١.

القسم الثاني: دور البرلمان الأوروبي في التكامل الأوروبي والدروس المستفادة للبرلمان العربي

يعد البرلمان الأوروبي مؤسسة رئيسية للاتحاد الأوروبي، وله دور بارز في تطوير التكامل الأوروبي. وفي هذه الدراسة سوف نتطرق إلى دور البرلمان الأوروبي في عملية التكامل الأوروبي. وبما أن تجربة البرلمان الأوروبي تجربة متطورة وفريدة من نوعها فإنه يمكننا استخلاص الدروس من مختلف جوانبها الإيجابية والسلبية، وكذلك تحليل التجارب التكاملية الأخرى مثل تجربة البرلمان العربي، للاستفادة من تلك التجارب وإثراء التجربة العربية، وعليه فسنخصص هذا القسم من الدراسة للتعرف إلى دور البرلمان الأوروبي في عملية التكامل الأوروبي من جهة، وتحليل دور البرلمان العربي في ضوء تجربة البرلمان الأوروبي وتحديد سبل تطويره من جهة أخرى، وذلك في فصلين:

الفصل الأول: البرلمان الأوروبي والتكامل الأوروبي.

الفصل الثاني: البرلمان العربي في ضوء تجربة البرلمان الأوروبي.

***

الفصل الأول

البرلمان الأوروبي والتكامل الأوروبي

لم تكن تجربة التكامل الأوروبي والاتحاد الأوروبي عملية تحدث من دون وعي أو تخطيط أو أهداف، فهي، كما ذكرنا سابقا، جاءت نتيجة لضرورات مرحلية وإستراتيجية لأوروبا ما بعد الحرب العالمية الثانية. وقد استفاد الآباء المؤسسون من الخلفية الفكرية والعملية لفكرة الوحدة الأوروبية للوصول إلى منهج ملائم وصياغة هيكلية عملية متكاملة يكون استمراريتها مضمونة. وسنحاول دراسة البرلمان الأوروبي من حيث الموقع والدور في إستراتيجية التكامل الأوروبي وتطويره، وكذلك من حيث دوره في تحقيق التكامل بين الشعوب الأوروبية من خلال جعل الاتحاد الأوروبي مؤسسة ديمقراطية، وذلك في مبحثين:

المبحث الأول: البرلمان الأوروبي وتطور التكامل الأوروبي.

المبحث الثاني: البرلمان الأوروبي والتكامل من خلال تحويل الاتحاد الأوروبي إلى مؤسسة ديمقراطية.

***

المبحث الأول: البرلمان الأوروبي وتطور التكامل الأوروبي

إن نجاح أو تقدم كل عملية تكاملية يتوقف على المنهج الذي تتبناه من أجل تحقيق أهدافها. والمنهج المستخدم في العملية التكاملية يتطلب هيكلية معينة للكيان التكاملي، الأمر الذي ينعكس على تحديد الاختصاصات التي تقوم بها كل مؤسسة داخل الكيان التكاملي. والاتحاد الأوروبي، كتجربة تكاملية أوروبية ناجحة، كان له منذ البداية منهج محدد للتكامل، الذي أنعكس بدوره على الهيكل المؤسسي للاتحاد وتحديد دور مؤسساته. ومن أجل توضيح هذه الأمور نتطرق إلى منهج الاتحاد الأوروبي للتكامل وانعكاساته المؤسسية ودور البرلمان الأوروبي في تنفيذ المنهج المستخدم للتكامل وتأثيره في العملية التكاملية وتطويرها، وذلك من خلال مطالب ثلاثة:

المطلب الأول: مناهج التكامل الدولي وأنواعه.

المطلب الثاني: دور البرلمان الأوروبي في تحقيق منهج الاتحاد الأوروبي للتكامل.

المطلب الثالث: البرلمان الأوروبي والدفع باتجاه المزيد من التكامل.

***

المطلب الأول: مناهج التكامل الدولي وأنواعه

يمكن تحديد الإطار النظري للاتحاد الأوروبي من خلال أفكار عُرِفَت، في حقل العلاقات الدولية، بنظريات التكامل الدولي. وقد انطلقت جميعها من فرضية أساسية مضمونها أن التعامل الدولي المبني على أساس القوة يؤدي إلى الانقسام، ومن ثم إلى سلوك غير عقلاني من جانب الدول، أي إلى الصراع واستخدام القوة، في حين أن التكامل والاندماج يحققان الاستقرار والأمن[١]. وبما أن للتكامل بين الدول دوافع وقوى محركة مختلفة، فقد ظهرت أنواع مختلفة من النظريات لتفسير عملية التكامل بين الدول التي تختلف فيما بينها في كثير من الجوانب، مثل إستراتيجية التكامل وأهدافها التي انعكست بدورها على تصوراتها لمؤسسات التكامل وآلياته ودور تلك المؤسسات فيها. ومن أجل تحديد دور البرلمان الأوروبي في عملية التكامل في الاتحاد الأوروبي، نتطرق في هذا المطلب إلى تحديد مفهوم التكامل الدولي وشروطه ونظرياته، تمهيدا لتحديد منهج الاتحاد الأوروبي في التكامل ودور البرلمان الأوروبي في تحقيقه في المطلب الثاني، وذلك من خلال الفروع التالية:

الفرع الأول: مفهوم التكامل الدولي وشروطه

تعتبر مدرسة التكامل من أبرز المدارس الفكرية التي ظهرت للرد على الأفكار التي عبر عنها أنصار المدرسة الواقعية، أمثال هانز مورجنتاو، وريمون آرون، ومورتن كابلان، وغيرهم. وهي تتسم بالنظرة التشاؤمية التي جاءت كرد فعل لمآسي الحرب العالمية الثانية. وقد اعتبر الواقعيون القوة كأساس للعلاقات الدولية، في حين أبرز أنصار مدرسة التكامل علاقات التفاعل والاعتماد المتبادل كأساس لتحقيق السلم والأمن الدوليين، والطريق الأمثل، حسب رأي أنصار مدرسة التكامل، لتحقيق هذه الغاية بإقامة شكل من أشكال منظمات التي تحل محل الدولة الوطنية[٢].

ولكن يطالعنا، فيما يتعلق بالتحديد الدقيق لمفهوم مصطلح التكامل، غموض وتعددية، فعلى مستوى صناع السياسة، مثلا، نظر الديجوليون إلى التكامل، أثناء الفترة الأولى لإنشاء الجماعة الأوروبية، كعملية تشاور في شؤون السياسة الخارجية، كما جاء في خطة فوشيه، بينما عنى التكامل

١ – مازن خليل غرايبة، المجتمع المدني والتكامل – دراسة في التجربة العربية–، مركز الإمارات للدراسات والبحوث الإستراتيجية، سلسلة الدراسات الاستراتيجية(٧٥)، أبو ظبي،٢٠٠٢،ص١٤.

٢ – د.محمد السعيد إدريس، تحليل النظم الإقليمية،مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية–الأهرام، القاهرة،٢٠٠١،ص٣٥–٣٦.

بالنسبة لمؤيدي الوحدة الأوروبية من أمثال جان مونيه ووالتر هالشتين، آلية فوق الوطنية لمعالجة القضايا الهامة ذات الطبيعة الصراعية. أما على الصعيد النظري فقد تعددت الصياغات العلمية للمصطلح[١]، وانقسم الأكاديميون إلى فئتين، الفئة الأولى تنظر إلى التكامل الدولي كـ(عملية تدّرج Process)، والفئة الثانية تنظر إليه كـ(حالة أو شرط Situation or Condition)[٢].

من زاوية التكامل كـ(عملية تدّرج) ،حدد المفكر أرنست هاس Ernst Haas تعريف التكامل بأنه عبارة عن (العملية التي تضمن تحول الولاءات والنشاطات السياسية لقوى سياسية في دول متعددة ومختلفة نحو مركز جديد تكون لمؤسساته صلاحيات تتجاوز صلاحيات الدول الوطنية القائمة)[٣]، واستند مفكر آخر، هو ليون ليندبرج Leon Lindberg إلى التعريف الذي قدمه هاس، ووصف التكامل بأنه في الوقت الذي تجد فيه الدول نفسها غير قادرة وحدها على إدارة شؤونها الخارجية أو الداخلية الرئيسية تسعى لاتخاذ قرارات مشتركة في هذه الشؤون أو تفوض أمرها لمؤسسة جديدة. فالتكامل، إذن، عملية تقتنع من خلالها مجموعة من الفاعلين السياسيين في بلدان مختلفة بوجوب تغيير توقعاتها أو أنشطتها السياسية والانتقال إلى مركز جديد[٤].

وفي رأي بتلاند C. Pentland أن التكامل هو (العملية التي يلجأ إليها عضوان أو أكثر من أعضاء المجموعة الدولية ليكوّنوا كُلاً دولياً واحدا جديدا)[٥]، وهو يجد أن التكامل هو عامل حاسم في تخفيض التعنت السيادي للدولة الوطنية، وذلك لأن الولاء لن يكون منغلقا في إطار ضيق للدولة بل سيتعدّاه إلى مساحات أوسع تضم مجموعة من الدول المشتركة في العملية التكاملية[٦].

فالتكامل لدى أنصار التكامل كعملية متدّرجة هو، إذن، عبارة عن عملية يتم بمقتضاها توحيد أو تجميع عضوين أو أكثر من المجموعة الدولية في نسق عضوي أو نظام واحد جديد يؤدي في النهاية إلى وضع معين لهذه الأجزاء أو العناصر الداخلة فيه[٧].

---

١ – د.عمر إبراهيم العفاس، نظريات التكامل الدولي الإقليمي، جامعة قار يونس(بنغازي–ليبيا) ٢٠٠٨،ص٣٤-٣٤.

٢ – د.محمد السعيد إدريس،المرجع السابق،ص٣٦.

٣ – د.محمد بوعشة، التكامل و التنازع في العلاقات الدولية الراهنة،ط١،دار الجيل/دار الرواد، طرابلس (لبنان)،١٩٩٩،ص١٦٧.

٤ – د.عمر إبراهيم العفاس، المرجع السابق،ص٣٦-٣٧.

٥ – د.محمد السعيد إدريس،المرجع السابق،ص٣٦.

٦ – د.عمر إبراهيم العفاس، المرجع السابق،ص٣٧.

٧ – أحمد عباس عبد البديع، العلاقات الدولية – أصولها وقضاياها المعاصرة– ، مكتبة عين شمس، القاهرة، ١٩٨٨،ص٢٦٧-٢٦٨.

أما من زاوية التكامل كـ(شرط)، فيرى أميتاي إتزيوني Amitai Etzioni أن المجتمع يعتبر متكاملا إذا كان يمتلك سيطرة فعالة على استخدام أدوات العنف أو الإكراه بحيث يكون هذا المجتمع مركزاً لاتخاذ القرار يقوم بدور توزيع الثواب والعقاب في داخله، بمعنى أن التكامل يمثل شرطاً سابقاً لعملية التوحيد[١].

ويُعرِّف كارل دوتش K. Deutsch التكامل بأنه (إنشاء كل واحد من عدة أجزاء، أي تحويل وحدات كانت من قبل منفصلة عن بعضها البعض إلى مكونات نظام متماسك)[٢].

وعليه فإن أنصار فئة التكامل كشرط ينظرون إلى التكامل باعتباره شيئا ما تحقق بصورة نهائية من عناصر مختلفة نتيجة لاحتفاظ النظام بالتوازن فيما بينه وبين الأجزاء المكونة له من ناحية، وفيما بين أجزائه من ناحية أخرى[٣].

وفي بداية السبعينات القرن الماضي بدأ بعض المهتمين بموضوع التكامل بالتركيز على البعد المؤسساتي والبنيوي في تعريفهم للتكامل، ولذلك اقترح جون دي فري John De Vree، إمكان تعريف التكامل بأنه عملية لصياغة وتطوير المؤسسات التي يتم من خلالها توزيع مجموعة قيم محددة بشكل سلطوي على مجموعة من الفاعلين أو الوحدات السياسية، أي أن التكامل على المستوى الدولي يفهم كعملية إنشاء مؤسسات بين دولتين أو أكثر. وفي هذا الإطار رأى كابوراسو James A. Caporaso والآن بلوسكي Alan H. Pelowski أن التكامل يعني تطوير بنى ووظائف جديدة على مستوى نظام جديد يكون أكثر اتساعا وأكثر شمولا، سواء من الناحية الجغرافية أم الوظيفية[٤].

نلاحظ، إذن، من التعريفات السابقة أنه هناك اختلافات بين أنصار التكامل الدولي حول مفهوم التكامل وليس هناك تعريف جامع مانع له. ويرجع ذلك بشكل كبير إلى أن ظاهرة التكامل هي بحد ذاتها ظاهرة واسعة من حيث الدوافع والأهداف والآليات والمؤسسات، أي أنّ هناك أمام الدول، مقابل التصارع والتنازع، أكثر من طريقة ووسيلة وآلية للتكامل، وأنّ الباب مفتوح على مصراعيه لمؤيدي السلام والتعاون على مستوى العلاقات الدولية. ولكن الأمر كله يتوقف على قرار صانعي القرارات السياسية في الدول لاختيار الوسيلة والآلية المناسبة لتحقيق التكامل. وهذا عنصر إيجابي في هذا المجال. ولهذا ظهرت نظريات عديدة لفهم وتحليل التكامل الدولي مع تباينها من حيث الأهداف والاستراتيجيات والمؤسسات. وسنتطرق في هذه الدراسة إلى أهم تلك النظريات واختلافاتها، تمهيدا لفهم دور البرلمان الأوروبي في التكامل الأوروبي من خلال الاتحاد الأوروبي.

١ – د.عمر إبراهيم العفاس، المرجع السابق،ص٣٦.

٢ – كارل و. دوتش، تحليل العلاقات الدولية، ترجمة محمود نافع، مكتبة الأنجلوا المصرية، القاهرة،١٩٨٢،ص٢١٣.

٣ – أحمد عباس عبد البديع، المرجع السابق،ص٢٦٧–٢٦٨.

٤ – د.عمر إبراهيم العفاس، المرجع السابق،ص٣٨.

أما فيما يتعلق بشروط التكامل الدولي، فهناك شروط معينة تعتمد العملية التكاملية عليها لتحقيق الحد الأدنى من النجاح، بحيث لا يمكن أن تبدأ عملية تكامل حقيقية دون توافر تلك الشروط، مع أن هذا لا يعني بالضرورة توافر كل تلك الشروط لحدوث التكامل، ولكن غياب عدد منها يؤدي إلى تقليل فرص نجاح العملية التكاملية. وهي كالآتي[١]:

١- التقارب الجغرافي.

٢- التشابه في النظم السياسية والاقتصادية .

٣- وجود رأي عام مشجع لعملية التكامل.

٤- وجود تجانس ثقافي.

٥- توافر خبرة متشابهة في التطور التاريخي والاجتماعي.

٦- وجود استقرار سياسي.

٧- توافر مستوى متقارب في القدرات العسكرية.

٨- توافر مؤسسات إدارية متقاربة.

٩- وجود مساع تعاونية سابقة.

الفرع الثاني: أنواع التكامل الدولي ومناهجه

تندرج عملية تطور الاتحاد الأوروبي من الناحية النظرية ضمن ما يعرف بـ (التكامل الدولي). والذي يمكن تقسيمه إلى نوعين: النوع الأول ظهر في إطار علم السياسة ويطلق عليه تسمية التكامل السياسي، والنوع الثاني ظهر في إطار علم الاقتصاد ويطلق عليه تسمية التكامل الاقتصادي[٢] . وسنشرح ذلك بشيء من التفصيل:

أولا: التكامل السياسي ومناهجه

قدمت مدرسة التكامل السياسي أربعة مناهج للتكامل، وهي المنهج الفدرالي Federalism والمنهج الاتصالي Transactionalism والمنهج الوظيفي Functionalism والمنهج الوظيفي الجديد New-Functionalism . وهذا التعدد لا يعني أن أية عملية تكاملية عليها أن تختار بين واحد من هذه المناهج، فالعملية أصعب وأعقد من أن تُترك لإطار نظري واحد لكي يفسرها، فعلى سبيل المثال تتفق الاتصالية مع الوظيفية في أنهما يسعيان إلى تحقيق نمط يأخذ شكل التجمع، في حين أن الفدرالية تتفق مع الوظيفية الجديدة في العمل من أجل إنشاء كيان مندمج أو موحد كمحصلة

---

١ - د.محمد السعيد إدريس،المرجع السابق،ص٣٧.

٢ - د.محمد مصطفى كمال و د.فؤاد نهرا،المرجع السابق،ص١٧.

نهائية لعملية التكامل. وسنتطرق إلى كل نظرية على حدة وإلى تصورها للبناء المؤسسي لعملية التكامل.

١) المنهج الفدرالي Federalism :

إن مصطلح الفدرالية Federation له معانٍ عديدة، فهو يستخدم غالبا في أربعة معان أساسية هي: التحالفAlliance، أو العصبة League، أو الكونفدرالية Confederation، أو بمعناه الأدق الاتحاد Federation. وفكرة الفدرالية، باعتبارها أساسا للحكم القائم على اتحاد عدد من الولايات أو الأقاليم أو الدول والتعايش دون انفصال ودون اندماج، هي فكرة قديمة تعود جذورها إلى العهد الإغريقي القديم عندما ظهرت دول تجسدت فيها بوضوح هذه الفكرة. غير أن النظام الفدرالي بشكله القانوني الحالي. مفهوم حديث لا يتعدى عمقه التاريخي سنة ١٧٨٧ التي أعلن فيها الدستور الفدرالي الأمريكي وبدأ تطبيق النظام الفدرالي في الولايات المتحدة الأمريكية[١].

أما دراسة الفدرالية كشكل للتنظيم السياسي وموضوع للفلسفة السياسية فقد بدأت لأول مرة على يد المنظر والمفكر جوهانس ألثيوس Johannes Al Thusius في كتابه بعنوان Politica في عام ١٦٠٣[٢]. ومنذ ذلك الحين وإلى يومنا هذا، جرى الكثير من النقاش الأكاديمي بشأن تعريف الفدرالية، فقد عرف تانجا بورزيل Tanja A. Borzel النظام الفدرالي بأنه (نظام يتميز بأن السيادة فيه تكون مشتركة ومنقسمة بين مستويات مختلفة من الحكم بدلا من أن تتركز في مستوى واحد حصريا)[٣]، وعرّف دانيال كليمين R. Daniel Kelemen الفدرالية بأنها عبارة عن (ترتيب مؤسساتي تقسم فيه السلطة العامة بين حكومات الولايات والحكومة المركزية، ولكل مستوى من مستويات الحكم بعض القضايا التي تقرر الحكومة المختصة بشأنها القرار النهائي، مع وجود محكمة فدرالية تختص بفض النزاعات الدستورية)[١].

---

١ – د.محمد هماوَنْدي، الفدرالية والحكم الذاتي واللامركزية الإدارية الإقليمية، ط٢، أربيل–كوردستان،٢٠٠١،ص١٧٩–١٨٢.

٢ – David McKay, Federalism and European Union : Apolitical Economy Perspective, Oxford University Press,١٩٩٩,p.١٥.
www.questia.com

٣ – Tanja A. Borzel, What Can Federalism Teach Us About the European Union? , paper ,Royal Institute of International Affairs, Great Britain,٢٠٠٣,p.١.
http://www.chathamhouse.org.uk/pdf/briefing_papers/Borzel.pdf

١ – R. Daniel Kelemen, The Structure and Dynamics of EU federalism, Article, Comparative Political Studies, Vol. ٣٦ No. ١/٢, February / March ٢٠٠٣,p.١٨٥.
http://cps.sagepub.com/cgi/content/abstract/٣٦/١–٢/١٨٤

وبشكل عام يمكن أجمالا تحديد الخصائص البنيوية العامة، للفدراليات باعتبارها شكلا محددا من الأنظمة السياسية كالآتي[1]:

١- مستويان من الحكم يمارس كل منهما سلطاته مباشرة على مواطنيه.
٢- توزيع دستوري رسمي للسلطات التشريعية والتنفيذية وتخصيص موارد الدخل بين هذين المستويين من الحكم مع ضمان مساحات من الحكم الذاتي الحقيقي لكل منهما.
٣- تدابير احتياطية للممثلين المعتمدين من الأقاليم للتعبير عن آرائهم ضمن مؤسسات صنع السياسة الفدرالية، وغالبا ما يكون هذا متوفرا من خلال الصيغة الخاصة للمجلس الفدرالي الثاني.
٤- دستور مكتوب يتمتع بسيادة عليا ولا يمكن تعديله من طرف واحد بل يحتاج إلى موافقة عدد كبير من الوحدات المكونة للفدرالية.
٥- هيئة تحكيمية (على شكل محاكم أو تدابير احتياطية للاستفتاءات الشعبية) للقرار بشأن النزاعات بين الحكومات.
٦- مسارات ومؤسسات لتسهيل التعاون بين الحكومات في تلك المجالات حيث تكون المسؤوليات الحكومية مشتركة، أو أنها تتداخل حتما.

أما فيما يتعلق فكرة الفدرالية في إطار التكامل الدولي، فان النظرية الفدرالية تسعى إلى تطبيق نموذج الدولة الفدرالية على المستوى الإقليمي، أي أن على الدول الداخلة في عملية الاندماج التخلي عن سيادتها لصالح الدولة الفدرالية التي تنبثق من عملية التكامل التي يتم فيها توزيع جديد للسلطات بين الحكومة الفدرالية والحكومات الإقليمية في مجالات مختلفة[2]، وذلك من خلال وثيقة الدستور.

والتكامل لدى أنصار النظرية الفدرالية، إذن، يحدث نتيجة التقاء إرادة الممثلين السياسيين لمجموعة من الدول الوطنية، وهذا الالتقاء هو محصلة إدراك واعٍ وتصميم مسبق من قبل مراكز القوة السياسية في كل دولة من الدول الأطراف[1].

وما يميز المنهج الفدرالي هو تركيز الفدراليين بشدة على الجوانب السياسية والدستورية أكثر من تركيزهم على الجوانب الاقتصادية والاجتماعية لعملية التكامل، أي أن الفدراليين يفضلون تأسيس مدرك واعٍ للبناءات الدستورية والمؤسسات الرسمية بخلاف الوظيفيين الذين، كما سنرى فيما بعد،

---

١ - رونالد ل. واتس، الأنظمة الفدرالية،ترجمة غالي برهومة وآخرون،منتدى الاتحادات الفدرالية،أوتاوا- كندا،٢٠٠٦،ص١٦.

٢ - د.محمد مصطفى كمال و د.فؤاد نهرا،المرجع السابق،ص١٧-١٨.

١ - مازن خليل غرايبة، المرجع السابق،ص١٥.

يفضلون الوسائل غير الرسمية وغير المباشرة لتحقيق التكامل. كما أن الفدراليين يزكون بشدة الاختيار الفدرالي على الصعيدين العالمي والإقليمي لأنهم يعتبرون نظام الدولة الوطنية Nation-State نظاما فوضويا مسؤولا بشكل كبير عن حالات الحرب بين الحين والآخر[1].

إذن، يمكن أن نستنتج مما سبق أن من أهم خصائص المنهج الفدرالي في التكامل الدولي:

١- أن الفدراليين يتعاملون مع التكامل باعتباره نتيجة وليس عملية[2]، أي تحقيق التكامل من خلال خطوة واحدة هي تأسيس كيان سياسي جديد يتمتع بالشخصية القانونية ويحل محل الدول الداخلة في عملية التكامل على الصعيد الدولي، وذلك من خلال وثيقة واحدة وهي الدستور، التي تتصف بالسموّ والثبات والإلزامية لكل من الكيان الجديد والدول الداخلة في التكامل.

٢- يرى أنصار المنهج الفدرالي أن بناء المؤسسات التكاملية شرط أساسي ومسبق لتحقيق التكامل، ولذلك ينص دستور الكيان التكاملي دائما على وجود مؤسسات تكاملية هي السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية الفدرالية، إلى جانب السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية الموجودة في الأقاليم أصلا، مع تحديد اختصاصات كل مستوى للحكم بالدستور وبشكل نهائي.

٢) المنهج الاتصالي Transactionalism:

يؤكد هذا المنهج أهمية الاتصال بين الوحدات الدولية المختلفة كأساس لقيام التكامل. وهي ترتبط بالأساس بأفكار كارل دوتش K. Deutsch ، الذي كان يهدف بأفكاره إلى إنشاء ما أَطلق عليه اسم (مجتمع آمن). ويرى أنصار هذا المنهج بأنه من غير المقبول القفز إلى إيجاد سلطة مركزية، سواء أكانت سلطاتها محدودة أم موسعة، وأنه من الأفضل البدء بتأسيس مؤسسات تتولى عددا من الشؤون الفنية التي لا تثير حساسيات لدى الدول حول فقدان سيادتها. واستناداً إلى ذلك يفضل أَتباع هذا المنهج والعمل على تشجيع و تكثيف الاتصالات بين الفئات الاجتماعية المختلفة في الدول المعنية، دون التزام بأطر مؤسسية معينة أو مراحل محددة، خشية أن تتحول تلك المؤسسات بذاتها إلى عقبة في وجه التكامل مكتفيةً بإقامة ما يلزم من مؤسسات لإدارة شؤون المعاملات والاتصالات التي يجري تكثيفها[1]، ويمكن، حسب وجهة نظر أنصار هذا المنهج، التعرف على التفاعلات التي تؤسس

---

١ - د.عمر إبراهيم العفاس، المرجع السابق،ص٧٠-٧١.

٢ - المرجع ذاته،ص٧٢.

١ - د.محمد محمود الإمام،تطور الأطر المؤسسية للاتحاد الأوروبي، المرجع السابق،ص٧-٨.

التكامل من حجم الاتصالات الهاتفية والبريد والزيارات السياحية والهجرات وحجم التبادل التجاري بين الفئات الاجتماعية للدول الأطراف[١].

فالاتصاليون يؤكدون، إذن، على أن تكثيف المعاملات بين الفئات الاجتماعية يؤدي إلى نمو روح الجماعة Sense of Community على المستوى الإقليمي، ويهيئ جميع الفئات الاجتماعية لتقبل تكليف سلطة إقليمية إدارة شؤون الإقليم، وهم من ثم لا يطالبون بإيجاد سلطة إقليمية، وإن أجازوا إنشاء مؤسسات تتولى شؤون المعاملات الفنية التي بينها تقارب. وعندما تتحقق روح الجماعة ينتقل الأمر مباشرة إلى إعلان قيام الدولة الاتحادية. وبعدها يؤول الأمر إلى المنهج الفدرالي سالف الذكر [٢].

ولكن هذا المنهج تعرّض لانتقاد رئيسي هو عدم وجود ما يؤكد أن الاتصال بين الأفراد في مجتمعات مختلفة سيفضي آليا إلى إحداث حالة تكامل. كما أن أداة قياس الاتصال بين الأفراد، مثل الرسالة البريدية وعدد المكالمات البريدية وانتقال الأفراد لأغراض مختلفة، كالسياحة مثلا، باعتبار كل ذلك مؤشرات تؤدي إلى نشوء حالة تكامل، هي أداة ضعيفة وغير واضحة، وربما تؤدي إلى تشويش في المعلومات[٣]. ولكن، مع كل الانتقادات الموجهة إلى هذه النظرية، يمكن القول بأن أنصارها استطاعوا أن يلفتوا الانتباه إلى جانب مهم في عملية التكامل، هو الجانب النفسي الاجتماعي للجماعات التكاملية، الأمر الذي حظي باهتمام كبير من قبل (أرنست هاس) في إطار نظرية الوظيفية الجديدة[٤].

٣) المنهج الوظيفي Functionalism:

يمكن تعريف الوظيفية بأنها عبارة عن تلك الأعمال المشتركة ذات الطابع الفني غير السياسي التي تقوم بها الدول رسميا عبر اتفاقات دولية ينبثق منها منظمات دولية تدير تلك الأعمال، بمساهمة القطاعات غير الرسمية، لغرض إحداث تكامل في قطاعات النشاط الاقتصادي المختلفة. وهذه المنظمات قد تقود المجتمعات المتورطة في التكامل إلى بروز تكامل سياسي في حال مس التكامل الاقتصادي – في حالة نجاحه– البُنى الرئيسية للدولة[١].

---

١ – مازن خليل غرايبة،المرجع السابق،ص١٦.

٢ – د.محمد محمود الإمام، تطور الأطر المؤسسية للاتحاد الأوروبي، المرجع السابق،ص١٢.

٣ – د.عمر إبراهيم العفاس، المرجع السابق،ص٩٩.

٤– Laura Cram, Integration theory and the study of the European policy process, in the book (European Union: Power and policy–making, edited by Jeremy Richardson,٢nd edition,Routledge,London,٢٠٠١),p.٤١.

١ – د.عمر إبراهيم العفاس، المرجع السابق،ص١٠٩.

ويعد المنهج الوظيفي على صعيد الواقع أسبق في الوجود على الصعيد النظري، فقد ظهرت أولى المنظمات الدولية الحكومية للتعاون والتنسيق الفني والتقني بين الحكومات في مجالات ذات طبيعة فنية، مثل البرق والأرصاد الجوية والبريد، في النصف الثاني من القرن التاسع عشر[١]. ولكن يمكن القول بأنه على الصعيد النظري يعود الفضل لدافيد ميتراني D. Mitrany في وضع النواة الأولى للمنهج الوظيفي لتفسير عمليات التكامل على المستوى العالمي، ثم قام عدد من علماء السياسة والعلاقات الدولية، من أمثال أرنست هاس، بتطويرها وتطبيقها على المستوى الإقليمي[٢].

يجادل ميتراني في كتابه قضية السلام العالمي (A Working Peace System)، ويعتقد بأن الدولة الحديثة التي ظهرت منذ معاهدة ويستفاليا عام ١٦٤٨، تعيش حالة أزمة لعدة أسباب، أهمها أنها لم يعد في استطاعتها التحكم في العمليات الاقتصادية الحيوية التي يعتمد عليها وجودها المادي الجيد، وأن التقدم العلمي والتكنولوجي يتطلب تجاوز حدود الدولة الحديثة، سواء أكان ذلك من حيث المشاكل التي تواجه البشرية أم من حيث معالجتها. عليه وبسبب هذه التطورات، حسب رأي ميتراني، لا تستطيع الدولة الحديثة أداء واجباتها بشكل مستقل، بل أصبحت كيانا عتيقا يعرقل تقدم البشرية ومصدرا للقلاقل والتوترات والحروب على صعيد العلاقات الدولية. وبما أن الدولة الحديثة، كما يرى ميتراني، ليست إلا شكلاً من أشكال الجماعة السياسية وليست الشكل الوحيد الممكن، فأنه يجب الانتقال إلى شكل جديد للجماعة السياسية يحل محل الدولة الحديثة، كما حلت هي من قبل محل الشكل الكنسي الإقطاعي الذي حلّ بدوره محل الإمبراطورية الرومانية القديمة. وكل ذلك من أجل إحلال السلام العالمي والإفساح في المجال لتحسين حياة الإنسان الاقتصادية والروحية وتقدمها[١].

أما فيما يتعلق بمنهج الوظيفية للتكامل الدولي، فإنها تقوم، كما عرض ذلك ميتراني، على فرضية أساسية هي عدم جدوى استخدام الأسلوب الفدرالي في تحقيق السلام العالمي لأن الفدرالية. لا تمثل الإطار الأفضل للنظام الدولي، وذلك بسبب عجزها عن تجاوز القوى القومية والأيديولوجية، فالعالم سيظل مقسما إلى مجموعة من الدول الفدرالية المتنافسة والقابلة للتصادم كلما توافرت شروط تضارب المصالح فيما بينها[٢].

---

١ – خليل إسماعيل الحديثي، الوظيفية والنهج الوظيفي في نطاق جامعة الدول العربية، مركز الإمارات للدراسات والبحوث الإستراتيجية، سلسة دراسات إستراتيجية، عدد (٦٢)،أبو ظبي،٢٠٠١،ص٩.

٢ – د. مصطفى عبدالعزيز مرسي، التكامل الاقتصادي والوظيفية الجديدة: مدخل نظري مع إشارة إلى التجربة الخليجية، حوليات الآداب والعلوم الاجتماعية، جامعة الكويت، الرسالة ٢٠١ الحولية الثالثة والعشرون، لسنة ٢٠٠٢-٢٠٠٣،ص٤٥.

١ – د.عمر إبراهيم العفاس، المرجع السابق،ص١٠٥ ومابعدها.

٢ – المرجع ذاته،ص١١٢-١١٣.

ولذلك ركز ميتراني على الاختيار الوظيفي، لأن السلام العالمي، في رأيه، يمكن أن يتحقق بشكل أفضل إذا ما تم تنظيم الأنشطة الدولية في القطاعات الوظيفية الأساسية، مثل، المواصلات، والصحة، والرفاهية الضرورية، والأنشطة العلمية والثقافية والتجارية والاقتصادية. هذا يعني أنه سوف يكون هناك العديد من المنظمات الدولية العالمية وليست الإقليمية، كلما توافرت الحاجة إليها باشتراك طوعي من قبل الدول. وسيجعل الأداء الناجح للأنشطة الوظيفية الدول أكثر تقاربا وسيسهم في إقامة مصالح مشتركة من خلال منظمات دولية تكون أطرافاً في تنظيمات تتضمن أعمالا محصورة بالحكومات الوطنية. وهكذا فكلما تخلت الدولة عن وظائفها أكثر لتلك المنظمات فإنها تتيح للتوحيد الاقتصادي فرصة لبناء أسس متينة من الاتفاق السياسي الواسع وليس فرصة لإقرار السلام فقط[١].

وقد وجهت انتقادات إلى هذا المنهج أهمها:

أ) إن تحليل الوظيفية لأسباب الحرب والصراعات في المجتمع الدولي يعد تحليلا قاصرا، لأنها تُركز فقط على البعد الاقتصادي كسبب لوقوع الحرب. وهذا التفسير لا يكفي رغم أهميته الواضحة، لأن الحروب لا تندلع لأسباب اقتصادية فقط، وهناك عوامل أخرى، عديدة ومتداخلة.

ب) إن فصل الاعتبارات السياسية عن الأمور المتعلقة بالتعاون الدولي الوظيفي يعتبر أيضا أمراً غير واقعي، وفي الكثير من مشروعات التكامل الاقتصادي كانت العوامل السياسية سببا رئيسيا في فشلها[٢].

ج) إن التجارب الدولية في قطاع التكامل الوظيفي لم تؤكد الافتراض الذي تقوم عليه النظرية الوظيفية، والذي يقول بأن التعاون في المجالات التي لا تمس السيادة الوطنية بشكل مباشر يحفز بالضرورة الحكومات على المزيد من التنازل عن سيادتها، خاصة في المجالات السيادية التقليدية (السياسة الخارجية والدفاع والشؤون الداخلية)[١].

وبذلك يمكن القول بأن الوظيفية، بخلاف الاتصالية، تؤكد ضرورة وجود أجهزة دولية تتكون من ممثلي حكومات الدول لإدارة عملية التكامل لكل قطاع على حدة، من دون أن ترتبط وتنسق هذه الأجهزة ضمن هيكلية مؤسسة واحدة من جهة، ومن جهة أخرى تمثل هذه المؤسسات حكومات الدول الأعضاء فيها كأية منظمة دولية، الأمر الذي لا يمكن معه تصور نقل السيادة من الدول الأعضاء إلى تلك المؤسسات، مادام الدول هي التي تسيطر على شؤونها وقراراتها وإدارتها.

---

١ – د.عمر إبراهيم العفاس، المرجع السابق،ص١١٣.

٢ – د.إسماعيل صبري مقلد،الإستراتيجية والسياسة الدولية،المرجع السابق،ص٤٥٣-٤٥٤.

١ – د.محمد محمود الإمام،تطور الأطر المؤسسية للإتحاد الأوروبي، المرجع السابق،ص٨.

لقد بقيت الوظيفية ضمن سياق الاتحاد الأوروبي أمراً مهماً بسبب تأثيرها في أثنين من المؤسسين الرئيسين للجماعة الأوروبية للفحم والصلب التي تأسست في عام ١٩٥١، وهما جان مونيه وروبرت شومان، وذلك باعتمادهما منهج الوظيفية لتحقيق التكامل في قطاع اقتصادي معين في أوروبا الغربية كأساس لتحقيق الاندماج السياسي الكامل في شكل دولة فدرالية. فهما قد استخدما منهج الوظيفية لتحقيق الوحدة الأوروبية، ولكن مع اختلاف جوهري هو عدم تحديد هدف العملية، بشكل واضح، ومنذ البداية، أي تحقيق الفدرالية من خلال إنشاء مؤسسات خاصة بالعملية التكاملية، الشيء الذي لا تقره النظرية الوظيفية[١].

٤) منهج الوظيفية الجديدة New-functionalism:

أهم منظري هذا المنهج هو **إرنست هاس A. Hass** ، الذي بدأ بنقد أفكار المدرسة الوظيفية. فالوظيفيون الجدد يعتقدون أن التكامل الناجح لا يتحقق في العادة إلا في نطاق إقليمي يقوم على أساس إيجاد خصائص اقتصادية واجتماعية وسياسية مشتركة بين الوحدات المكونة للنظام، وتتولى حكومات الدول الأطراف استخدامها لتحقيق الأهداف المشتركة[٢].

وتقوم الوظيفية الجديدة على عدة أسس، هي:

أ- مفهوم **الانتشار Spill-Over** : هو المفهوم الرئيسي لتصميم عملية التكامل في النظرية الوظيفية الجديدة، يتلخص في أن التكامل في احد المجالات الاقتصادية (الميادين السياسية الدنيا)، يمكن أن يجر وراءه، مع مرور الوقت، غيره من المجالات الاقتصادية من أجل ضمان الاستفادة الكاملة من التكامل في المجال الاقتصادي الأول من جهة، وإدخال التكامل إلى المجالات السياسية، مثل السياسة الخارجية والدفاع والمجالات السيادية الداخلية (الميادين السياسية العليا) من جهة أخرى. ووفقا لرأي الوظيفيين، فإن تدخل السلطات السياسية العليا لإعطاء زخم واستمرارية لعملية التداخل بين التكامل الفني والتكامل السياسي أمر ضروري، لمصلحة مشروع التكامل[١]. وبذلك يتم تسييس عملية التكامل لتحقيق التحول السياسي البنيوي الذي يظهر في انصهار الدول الوطنية في كيان إقليمي واحد[٢]. فظاهرة الانتشارية، إذن، تمتلك معنيين في الوظيفية الجديدة: معنى يختص بجوانب التفاعلات الاقتصادية التي تقوم بين وحدات اقتصادية معينة، ومعنى يختص بما تُحدثه هذه

١- Laura Cram, Op. Cit.,p.٤٣.

٢ – خليل إسماعيل الحديثي،المرجع السابق،ص٢٢.

١-Soren Dosenrode Federalism Theory and Neo-Functionalism: Elements for an analytical framework, Perspectives on Federalism, Vol. ٢, issue ٣, ٢٠١٠,pp.٢٢-٢٣. on the line: http://www.on-federalism.eu

٢ – د.محمد السعيد إدريس،المرجع السابق ،ص٣٩.

التفاعلات الاقتصادية من تأثير في الجانب السياسي، ولكن الانتشارية السياسية تظل حبيسة قرارات القادة بعكس الانتشارية الاقتصادية التي تكون حبيسة المنطق والقوانين الاقتصادية[١].

ب- في إطار الانتشارية رسمت الوظيفية مراحل تتدرج فيها عملية التكامل وتتصاعد عمليات نقل السلطة إلى المؤسسة الإقليمية التي تنشأ كنواة لحكومة إقليمية مستقبلية، وكإجراء لتحقيق (الاتحاد على دفعات Federalism by Installments)، وبذا يصبح على نظرية التكامل تحديد المعايير التي بمقتضاها يجري الاتفاق على عدد من المجالات الاقتصادية التي يفضل البدء بها لتقود إلى حركة مستمرة للتكامل. وعلى الدول المعنية أن تتخير مجالات التكامل، مثل قطاع الفحم والصلب في تجربة الجماعة الأوروبية للفحم والصلب، أو البدء بتحرير التجارة والتنسيق بين السياسات التجارية والجمركية والمالية إذا كان هذا يحقق توسعا في النشاط الاقتصادي وتشعر بفائدته فئات المجتمع المختلفة، والبدء بنقل جانب من سلطة الدولة إلى سلطة إقليمية لإدارة تلك المجالات، والمضي قدما نحو مراحل أكثر تقدما لتمدّد السلطات الإقليمية إلى مجالات أخرى[٢].

ج- يشغل البعد المؤسسي ما فوق الوطني لإدارة العملية التكاملية موقعا محوريا في هذا المنهج، أكثر من الوظيفية التقليدية أو الاتصالية، لأنه وفقا لتصورات الوظيفيين الجدد أن وجود مؤسسات مركزية خاصة بعملية التكامل هي من بين العوامل الرئيسية لإنجاح عملية التكامل. وتتلخص مهام المؤسسات ما فوق الوطنية في عملية التكامل، لدى الوظيفيين الجدد، في منح سلطة الحد الأدنى من القرارات الخاصة بالتكامل في مجال اقتصادي معين. ولكن مع توسع التكامل بتأثير عامل الانتشار إلى المجالات الاقتصادية الأخرى تبرز ضرورة تعديل اختصاصات تلك المؤسسات لتواجه بفاعلية التغيرات التي تحدث في عملية التكامل وإدارة المجالات الجديدة. ولهذا فإن المؤسسات ما فوق الوطنية تتطور بمرور الزمن لتتعامل مع توسع عملية التكامل[١].

ويرى الوظيفيون الجدد بأن المؤسسات ما فوق الوطنية تتولى تسيير حركة التكامل وتقوم، أيضا، بالتفاهم مع الفئات الاجتماعية مباشرة لكي تدفع حكوماتها إلى قبول نقل المزيد من سلطات اتخاذ القرار إليها، وتسعى إلى إيجاد توافق بين الفئات الاجتماعية عبر الحدود الوطنية بهدف تعزيز عملية انتقال السلطة إلى المركز[٢]. وتعرف الوظيفية الجديدة مفهوم ما فوق الوطنية على أنه يعني تجميعا لسيادة الدول المختلفة وممارستها بشكل مشترك من خلال مؤسسات جديدة وليس منفردا[٣].

---

١ - د.عمر إبراهيم العفاس، المرجع السابق،ص١١٣.

٢ - د.محمد محمود الإمام،تطور الأطر المؤسسية للاتحاد الأوروبي، المرجع السابق،ص١٠-١١.

١ - د.عمر إبراهيم العفاس، المرجع السابق،ص١٣٥-١٣٦.

٢ - د.محمد محمود الإمام،تطور الأطر المؤسسية للاتحاد الأوروبي،المرجع السابق،ص١٣.

٣ - د.محمد مصطفى كمال و د. فؤاد نهرا،المرجع السابق،ص١٩.

د– إن الوظيفية الجديدة لا تقدم شكلا نهائيا لعملية التكامل ومؤسسات ما فوق الوطنية، بل تعتقد بأنها عملية مستمرة ذات نهاية مفتوحة. ولا يمكن الفصل بين الأمور السياسية والأمور الفنية، فقد أكد هاس في عبارة شهيرة له (إن التفرقة بين الأمور السياسية والأمور الفنية، أو بين رجل السياسة والخبير الفني هي مسألة غير قائمة، لأن الأمور الفنية عادة ما تصبح كذلك نتيجة لقرار سياسي مسبق)[1].

ح– لا يمكن للمؤسسات الوظيفية أن تحقق التكامل بطريقة آلية دون تدخل من النخب السياسية[2]. وقد أعطت هذه النظرية أهمية كبيرة للقضايا السياسية والنخب السياسية في العملية التكاملية[3]، على خلاف الاتصاليين والوظيفيين التقليديين.

فوفقا للوظيفية الجديدة، يشارك نوعان من المؤسسات في العملية التكاملية، أولا المؤسسات التي تمثل الدول الداخلة في التكامل، وثانيا مؤسسة أو مؤسسات ما فوق الوطنية في العملية التكاملية. وفيما يتعلق بالعلاقة بين هذين النوعين من المؤسسات في العملية التكاملية، يمكن القول بأن كل جزء من السلطات المتنازل عنها من قبل الدول الداخلة في مجالات التكامل، ستمنح للمؤسسات ما فوق الوطنية. فالمؤسسات ما فوق الوطنية تشبه، إذن، وعاء لتجميع السيادة المتنازل عنها من قبل الدول. فلا يمكن الاستمرار بالعملية التكاملية من دون التنازل عن السيادة من قبل الدول، في المجالات المختارة، ولا يمكن الاستمرار بالتنازل عن السيادة من دون وجود مؤسسات ما فوق وطنية، لأنه لا يمكن تصور التنازل عن السيادة من قبل الدول من دون وجود طرف متنازل له. فوفقا لتصور الوظيفيين الجدد لا يمكن المضي قدما بالعملية التكاملية من دون وجود مؤسسات ما فوق وطنية، الأمر الذي يوصلنا إلى نتيجة مهمة، هي إنه لا يمكن الاستمرار في التكامل من قبل الدول من دون تأسيس المؤسسات ما فوق وطنية منذ البداية[1].

ويمكن المقارنة بين المناهج الأربعة الرئيسية للتكامل السياسي، من خلال العلاقة بين أطراف المثلث الذي يضم السلطة الوطنية، والسلطة الإقليمية، والفئات الاجتماعية. فالعلاقة تتخذ أشكالاً متفاوتة بين النظريات الأربع . **فالمنهج الفدرالي** ينفرد بتوجهه المباشر إلى إقامة سلطة إقليمية كاملة الصلاحيات، تحكم مباشرة الفئات الاجتماعية داخل الدول الداخلة في التكامل، وتتنازل حكومات الدول الأعضاء عن سيادتها طوعا ودفعة واحدة للمؤسسات التكاملية الجديدة. ويقوم النظام السياسي على المشاركة واللامركزية في اتخاذ القرارات. تخضع الفئات الاجتماعية لسلطات المؤسسات

---

١ – د.محمد مصطفى كمال و د. فؤاد نهرا،المرجع السابق،ص١٨–١٩.

٢ – مازن خليل غرايبة،المرجع السابق،ص١٧.

٣ – د.محمد السعيد إدريس،المرجع السابق،ص٣٨.

١ – للتوضيح راجع الملحق رقم (١٢).

الإقليمية. أما فيما يتعلق بالاتصاليين فهم يرون أن المؤسسات الإقليمية تتولى فقط الشؤون الفنية في المجالات غير الحساسة سياسيا، ويؤدي تكثيف المعاملات بين الفئات الاجتماعية إلى نمو روح الجماعة على المستوى الإقليمي ويُهيئ جميع الفئات الاجتماعية لتقبل تكليف سلطة إقليمية بإدارة شؤون الإقليم. وعندما يتم ذلك يتم الانتقال مباشرة إلى المنهج الفدرالي لقيام الدولة الاتحادية(١).

أما الوظيفيون التقليديون، فإنهم يوكلون الأمر إلى الحكومات الوطنية نفسها لاختيار النواحي الفنية التي تقبل التنازل عن السلطة فيها إلى مؤسسات مركزية دولية، فإذا اقتنعت الحكومات بجدوى التكامل تمّ تعميمه على نواح أخرى. وبذلك تتكون شبكة من المؤسسات الدولية الفنية غير المسيسة تتولى الإشراف على النواحي الفنية لحياة الفئات الاجتماعية دون الإضرار بسيادة الدول الأعضاء. ولكن فيما يتعلق بالوظيفيين الجدد، فهم يجمعون عناصر المناهج السابقة، ويسعون إلى إقامة الجهاز الإقليمي منذ البداية ليتولى تسيير حركة التكامل والتفاهم مع الفئات الاجتماعية مباشرة مع إيجاد توافق بين الفئات الاجتماعية عبر الحدود الوطنية يساعد على تعزيز عملية التكامل القادرة على دفع حكوماتها إلى قبول نقل مزيد من سلطات اتخاذ القرار إليها(٢).

ثانيا: التكامل الاقتصادي ومراحله

لم يتفق الاقتصاديون على تعريف محدد للتكامل الاقتصادي منذ معالجته كنظرية في العام ١٩٥٣. ويرجع ذلك إلى اختلاف الزاوية أو الهدف المرجو من التكامل الاقتصادي(١). ويمكن تعريفه

---

١ – د.محمد محمود الإمام،تطور الأطر المؤسسية للاتحاد الأوروبي، المرجع السابق،ص١٢.

٢ – المرجع ذاته،ص١٣.

ولتوضيح الاختلاف بين النظريات الأربع أنظر الملحق رقم ١٣.

١ – جدير بالذكر أن الجمع بين مؤيدي نظرية النفقات النسبية وحرية التجارة الخارجية حدا بالبعض إلى تعريف التكامل الاقتصادي بأنه تخصُص كل بلد في إنتاج السلع التي تتمتع فيه بكفاءة إنتاجية اكبر من حيث الجودة وتكاليف الإنتاج، ويتم فيه تبادل السلع بحرية بحيث يكمل بعضها البعض الآخر. كما أن الجمع بين النظرية والتطبيق دفع بالبعض إلى تعريف التكامل الاقتصادي بأنه يعني عمليةً وواقعاً، فهو عملية لأنه يشتمل على اتخاذ جميع الإجراءات التي من شأنها القضاء على أسباب التمييز بين الوحدات الاقتصادية التابعة لدول متعددة. وهو واقع لأنه يسفر عن حالة واقعية لاقتصاديات بلاد مختلفة دون تفرقة بينها. وهو بهذا المفهوم يختلف عن مجرد التعاون الذي يهدف إلى التقليل من التمييز بين تجارة الدول، وليس القضاء على هذا التمييز. راجع د. عزالدين إبراهيم، موقف التجارة الدولية والتكامل الاقتصادي، في مجلة العلوم القانونية والاقتصادية، العدد الأول، السنة الرابعة والأربعون، يناير ٢٠٠٢، القاهرة،ص١٢٥-١٢٦. وللتوسع في تعريفات التكامل الاقتصادي في الفقه الغربي والفقه العربي، راجع محسن الندوي، تحديات التكامل الاقتصادي العربي في عصر العولمة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت،٢٠١١،ص٦٦-٧٣. و راجع كذلك راجع سامي عفيفي حاتم،التكتلات الاقتصادية بين النظرية والتطبيق،ط٤،دون مكان نشر،٢٠٠٤،ص٢٧ ومابعدها.

بالمعنى الواسع بأنه (عمل إرادي بين دولتين أو أكثر يقوم على إزالة جميع الحواجز والقيود على المعاملات التجارية وانتقال عوامل الإنتاج فيما بينها، كما أنه يتضمن تنسيق السياسات الاقتصادية لإيجاد نوع من تقسيم العمل بين الدول الأعضاء بهدف زيادة الإنتاجية عامة، مع وجود فرص متكافئة لكل دولة عضو)[1]. ويتم تقسيم التكامل الاقتصادي إلى خمس مراحل كالآتي:

١) منطقة التجارة الحرة Free Trade Area:

وهي أقل أنماط الاندماج الاقتصادي شدة، ففيها تتم إزالة القيود على انتقال السلع والخدمات فيما بين الدول الداخلة في العملية التكاملية، ولكن تحتفظ كل واحدة منها بتعريفاتها الجمركية وقيودها الحصصية الخاصة أو بأي نوع آخر من القيود تجاه الدول الأخرى غير الداخلة في العملية[2]. لذلك لا يترتب على قيام منطقة التجارة الحرة أي مساس بسيادة الدول المشاركة فيها. ويُعّد إنشاؤها أحد أشكال التعاون الاقتصادي التقليدي بين الدول، وهي مرحلة قائمة بذاتها ويمكن أن تتوقف عند هذا الحد[3].

٢) الاتحاد الجمركي Custom Union :

يعد الاتحاد الجمركي درجة أكثر تقدما، في التكامل الاقتصادي، من منطقة التجارة الحرة، فهو، بالإضافة إلى إزالة التعريفات الجمركية والنظم الحصصية فيما بين الدول المشتركة فيه، يتضمن تعريفة جمركية موحدة حيال الدول الأخرى، وتوزيع حصيلة هذه التعريفات الجمركية على الأعضاء طبقا لنظام يتفق عليه[1]، بمعنى أن قيام الاتحاد الجمركي يتطلب وضع الأسس اللازمة لرسم سياسة تجارية مشتركة، وهو ما يتطلب بالضرورة تنازل الدول الأعضاء عن جزء من سيادتها لصالح الجهة والمؤسسات المنوط بها رسم هذه السياسة[2].

---

١ - د.سامي عفيفي حاتم،المرجع السابق،ص٣٥.

٢ - راجع دراسة د.محمد يوسف السركي،السياسة الزراعية للسوق الأوروبية المشتركة،مجلة الأهرام الاقتصادي،العدد ٣٠٤،أبريل ١٩٦٨،ص٥٤.

٣ - د.حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي،المرجع السابق،ص٢٥٩-٢٦٠.

١ - د.سامي عفيفي حاتم، المرجع السابق،ص٤٥ ومابعدها.

٢ - د.حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي،المرجع السابق،ص٢٦٠.

٣) السوق المشتركة Common Market:

تتضمن بالإضافة إلى العنصرين السابقين للاتحاد الجمركي (حرية التجارة والتعريفة الجمركية الموحدة)، عنصراً آخر هو حرية حركة عناصر الإنتاج بين الدول الأعضاء مثل العمل ورأس المال[1].

٤) الاتحاد الاقتصادي Economic Union:

هو عبارة عن السوق المشتركة مع درجة معينة من المواءمة في السياسات الاقتصادية[2]، مثل السياسات الضريبية وسياسات المنافسة، الأمر الذي يعني القبول بتنازل تدريجي عن جانب متزايد من صلاحيات الدول الأعضاء لصالح المؤسسات المشتركة التي تضطلع بمسؤولية تحقيق التكامل[3].

٥) التكامل الاقتصادي التام Total Economic Integration:

يتم فيه توحيد جميع السياسات المالية والنقدية والتجارية[4]، وهي الحالة التي تستدعي وجود سلطة اتحادية ذات صلاحيات اقتصادية عليا وملزمة للسلطات الوطنية للدول الأعضاء[5].

***

المطلب الثاني: دور البرلمان الأوروبي في تحقيق منهج الاتحاد الأوروبي للتكامل

لم تكن الجماعة الأوروبية للفحم والصلب التي أنشئت عام ١٩٥١ تشكل كل ما يطمح إليه الأوروبيون في مجال الوحدة الأوروبية، بل كانت تعد مجرد الخطوة الأولى في هذه المسيرة. لذلك لم تتوقف مسيرة الوحدة الأوروبية عند هذا الحد، بل استمرت في التطور والتوسع على الصعيد العمودي والأفقي. فعلى الصعيد العمودي، بدأ التكامل الأوروبي بالقطاعات الاقتصادية، ودخل المجالات الاجتماعية والسياسية فيما بعد من خلال مجموعة من المعاهدات. وعلى الصعيد الأفقي، كان واضحا منذ إعلان شومان بأن الهدف النهائي من الجماعات هو جمع شمل جميع الدول الأوروبية تحت سقف واحد من خلال كيان فدرالي أوروبي. ولذلك بدأت حركة الوحدة بين (٦) دول أوروبية وتوسعت لتضم (٢٧) دولة أوروبية في عام ٢٠٠٧.

---

١ – د.محمد مصطفى كمال و د. فؤاد نهرا،المرجع السابق،ص٢١.

٢ – د.عبدالوهاب حميد رشيد،الدور التكاملي للمشروعات العربية المشتركة،المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر /مكتبة شركة كاظمية للنشر والترجمة،لبنان/الكويت،١٩٨٥،ص١٥.

٣ – د.حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي،المرجع السابق،ص٢٦٠.

٤ – د.عبدالوهاب حميد رشيد،المرجع السابق،ص١٥.

٥ – د.محمود الحمصي،المرجع السابق،ص٩٤.

لقد كان لمجموعة من العوامل الاقتصادية والسياسية والإستراتيجية، الداخلية الأوروبية والخارجية العالمية، دور في بعث فكرة التكامل والوحدة الأوروبية بعد الحرب العالمية الثانية من جديد، باعتبارها ضرورة لتلك المرحلة الحرجة من تاريخ أوروبا. ولكن ما جعل تنفيذ الفكرة وانتقالها من مجرد فكرة أو دعوة إلى حقيقة وواقع، وما جعل استمرار المشروع ممكننا رغم تغير الظروف الاقتصادية والسياسية لأوروبا منذ بدء عملية التكامل في عام ١٩٥٠، يرجع إلى وضع إستراتيجية فعالة واختيار منهج ملائم لتنفيذ الفكرة أولا، ومن ثم اختيار الهيكلية المؤسسية الناجعة لتنفيذ إستراتيجية التكامل. وفي هذا المطلب نحاول توضيح الدور الكبير للبرلمان الأوروبي في تنفيذ إستراتيجية الاتحاد الأوروبي للتكامل على صعيدي التكامل العمودي والتكامل الأفقي، وذلك من خلال الفروع الآتية:

***

الفرع الأول: دور البرلمان الأوروبي على صعيد التكامل العمودي

لم تظهر فكرة الوحدة الأوروبية بعد الحرب العالمية الثانية فجأة، كما أشرنا في الفصل الأول من هذا البحث، بل كانت مشروعا فكريا تبلور عبر قرون في أذهان مفكرين وسياسيين من أمثال (بيار دوبوا، ووليم بن، وسان بيير وغيرهم)، ومن خلال مشاريع قدمت بين الحربين العالميتين من قبل سياسيين من أمثال (كاليرجي، وبريان، وونستن تشرشل) دون أن يكتب لأحدها النجاح، إلى أن وجدت البيئة المناسبة للظهور والبدء بالتطبيق من جديد، بعد أهوال الحرب العالمية الثانية، نتيجة لعدة عوامل سياسية وإستراتيجية واقتصادية. ومع ذلك فقد تعددت المحاولات وأدت إلى تأسيس عدة منظمات، مثل مجلس أوروبا، والمنظمة الأوروبية للتعاون الاقتصادي، وحلف بروكسل، دون أن تتعدى إحداها نطاق منظمات دولية تعاونية في مجالات سياسية واقتصادية وأمنية تقليدية، أي لم تتحول أية محاولة منها إلى نقطة تنطلق منها حركة الوحدة الأوروبية، إلى أن بادرت فرنسا من خلال وزير خارجيتها روبرت شومان في ٩ أيار ١٩٥٠، بطرح مشروع وحدوي جريء يعرف بمشروع شومان، تم من خلاله حل المشكلة الألمانية وكل المشاكل الأوروبية، وهو المشروع الذي بدأ بفرنسا وألمانيا وانضمت إليه أربع دول أوروبية أخرى (هولندا، ولوكسمبورج، وبلجيكا، وإيطاليا)، وتمت صياغته في معاهدة باريس المنشئة للجماعة الأوروبية للفحم والصلب والتي تم التوقيع عليها في عام ١٩٥١. إنه المشروع الذي كُتب له أن يصبح نقطة انطلاق عملية تكاملية طويلة الأمد، وأن يجعل من أوروبا قوة اقتصادية وسياسية كبيرة في العالم ويجمع أكثرية الشعوب الأوروبية تحت سقف واحد.

ولكن كيف نجح الأوروبيون في تجربة الوحدة، وكيف نجحوا في إقامة تكتل اقتصادي وسياسي كبير الذي هو الاتحاد الأوروبي؟ أي ما هي إستراتيجية بناء الاتحاد الأوروبي؟ كذلك وما هو دور البرلمان الأوروبي في هذه الإستراتيجية؟

بعد الإجابة عن هذه الأسئلة يمكن القول، بأن عملية التكامل استطاعت أن تنجح وتستمر وتتطور وتصل إلى مرحلة تأسيس الاتحاد الأوروبي، نتيجة لاختيار المنهج الملائم لعملية التكامل مع حل المعضلة المؤسسية لها والعمل بآليتين مختلفتين (مابين حكومية و ما فوق وطنية) في آن واحد. ويمكن توضيح ذلك من خلال النقاط التالية:

أولا: المنهج الملائم

ما كان بإمكان التكامل الأوروبي أن ينجح ويصل إلى ما هو عليه الحال في الوقت الحاضر تحت اسم الاتحاد الأوروبي، لو لم يتم العثور على منهج قادر على التغلب على معوقات كثيرة، في مقدمتها عقدة الأمن في العلاقات الفرنسية الألمانية، التي اعترضت طريق التكامل الأوروبي في بدايتها. وكان "لعبقرية" جان مونيه الدور الكبير في العثور على المنهج الملائم لحل هذه العقدة، الذي تلخص في الوظيفية الجديدة[١].

لقد لاحظنا في السابق أن الوظيفية الجديدة ترتكز على جانبين رئيسين في عملية التكامل، هما: أولا، البدء بعملية التكامل من إحدى القطاعات الاقتصادية، والانتقال بعد ذلك إلى باقي القطاعات الأخرى تحت ضغط القطاع الأول، بسبب ترابط القطاعات الاقتصادية بعضها ببعض، من جهة، وتحت ضغط الفئات الاجتماعية المستفيدة من التكامل من جهة أخرى، والتطرق فيما بعد إلى المجالات الاجتماعية والسياسية. وثانيا وجود مؤسسات تكاملية ما فوق وطنية من أجل إدارة التكامل، بالاستقلال عن المصالح الوطنية الضيقة وتسلم الجزء من السيادة المتنازل عنه من قبل الدول الداخلة في التكامل، والضروري لعملية التكامل.

ففيما يتعلق بالجانب الأول من الوظيفية الجديدة في تجربة الاتحاد الأوروبي يلاحظ من تصريح شومان أنه، ومنذ البداية، كان لدى الآباء المؤسسين للاتحاد الأوروبي نية السلوك مسلك الوظيفية الجديدة كإستراتيجية التكامل الأوروبي، وذلك ببدء التكامل بأحد القطاعات الوظيفية وإقامة الوحدة تدريجياً والابتعاد عن فكرة إقامة كيان فدرالي بشكل فوري على الرغم من جعل الفدرالية هدفاً لهذا التكامل.

وعبر روبرت شومان عن هذه الحقيقة في إعلان ٩ أيار ١٩٥٠ بقوله (إن أوروبا الموحدة لن تقوم دفعة واحدة، ولا تبنى وفقا لخطة رئيسية واحدة، بل سيتم بناؤها من خلال انجازات ملموسة تؤدي

---

١ – د.حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي،المرجع السابق،ص٥٨١.

إلـى إيجـاد الاعتمـاد المتبـادل، والمصـالح المتبادلـة، والرغبـة فـي العمـل المشـترك)[1]. وفيمـا يتعلـق بالقطاع المختار للبدء بالتكامل، فقد دعا شومان في الإعلان ذاته إلى أن (تقترح الحكومة الفرنسية وضـع الإنتـاج الألمـاني–الفرنسـي للفحم والصلب، تحت إمرة سلطة عليا مشتركة في منظمـة يمكن للدول الأوروبية الأخرى الانضمام إليها)[2]، وحدد نتيجة هذه الخطوة بقوله (إن الاشتراك في إنتاج الفحم والصلب يؤمن فورا إقامة أسس مشتركة للإنماء الاقتصادي، كخطوة أولى لتأسيس الاتحاد الفدرالي الأوروبي)[3]، وحدد الهدف من هذه العملية بقوله(وهذا المزج بين مصالحنا في إنتاج الفحم والصلب والعمل المشترك معا–فرنسا وألمانيا– سيجعل أية حرب بين فرنسا وألمانيا ليس فقط غير واردة فقط بل ومستحيل ماديا) [4].

ونلاحظ أن منهج الوظيفية الجديدة في تطور تجربة الوحدة الأوروبية، بدأت بقطاع الفحم والصلب عام ١٩٥١ وتطورت بعد ذلك إلى الاندماج الاقتصادي في جميع القطاعات الاقتصادية وفق تقسيم العملية إلى مراحل عدة في معاهدة الجماعة الاقتصادية الأوروبية عام١٩٥٧، التي حددت السنوات العشر الأولى لتحقيق الاتحاد الجمركي، والسنوات التي تليها لتحقيق السوق المشتركة أو السوق الموحدة، وتطور التكامل الاقتصادي، التي تحققت في عام ١٩٩٣ وتحققت العملة الموحدة في عام ٢٠٠٢، كذلك دخلت العملية التكاملية منطقة السياسات الاجتماعية مع معاهدة القانون الأوروبي الموحد عام ١٩٨٦، ومنطقة السياسة الخارجية والأمنية المشتركة وجعلها أحد أعمدة الاتحاد الأوروبي في معاهدة ماستريخت عام ١٩٩٢، حتى وصلت في معاهدة لشبونة عام ٢٠٠٩ إلى استحداث منصب وزير خارجية للاتحاد الأوروبي. ودخلت كذلك مجالات تتعلق بالقضاء والشؤون الداخلية في معاهدة ماستريخت، وبالتالي إخضاع جوانب منها للآلية الاندماجية عند معاهدة أمستردام، ومن ثم إخضاعها كليا لسيطرة تلك الآلية في معاهدة لشبونة عام ٢٠٠٩.

ثانيا: التنظيم المؤسسي غير التقليدي

فيما يتعلق بالجانب المؤسسي للوظيفية الجديدة في تجربة الاتحاد الأوروبي فقد تأكد، خلال مسيرة الجماعات الأوروبية والاتحاد الأوروبي، بأن الاتحاد الأوروبي يتمتع ببنية مؤسسية شديدة الخصوصية استطاعت أن تقدم حلولا مبتكرة لمعضلة التوفيق بين الاعتبارات القانونية المتعلقة

١– Franco Piodi, From the Schuman Declaration to the birth of the ECSC: The role of Jean Monnet, Archive and Documentation Centre (CARDOC), Directorate General for the Presidency, European Parliament,٢٠١٠,p.٩–١٢.

٢– Ibid.

٣– Ibid.

٤– Ibid.

بالديمقراطية والمساواة والاعتبارات العملية المتعلقة بالفاعلية وكفاءة الأداء[١]. ويأتي ذلك في إطار الإستراتيجية الخاصة بالتكامل الأوروبي، فقد أكد الآباء المؤسسون للاتحاد، منذ أيام شومان، ضرورة وجود مؤسسات ما فوق وطنية كشرط أساسي لإنجاح العملية التكاملية، لقد قال شومان، في تصريحه عام ١٩٥٠ إنه (من خلال هذا التجمع في الإنتاج وتشكيل هيئة عليا مشتركة جديدة.... يؤدي هذا الاقتراح – أي مشروع شومان – إلى تحقيق اللبنة الأساسية الأولى للفدرالية الأوروبية، التي لا غنى عنها للحفاظ على السلام)[٢].

لقد تميزت البنية المؤسسية للاتحاد الأوروبي بعدد من الخصائص التي أضفت طابعا فريدا على عملية صنع القرار فيها بالمقارنة مع جميع محاولات التكامل الأخرى. هذه الخصائص تتلخص في الأمور التالية: **أولا**، تمتع مؤسسات الاتحاد الأوروبي في مجالات اختصاصها بسلطات حقيقية في مواجهة الدول الأعضاء[٣]. وقد أكد شومان في مشروعه على السمة فوق وطنية للسلطة العليا بقوله (تتألف الهيئة المشتركة العليا المناط بها إدارة النظام – عملية التكامل – من أشخاص مستقلين.... وقراراتها تكون ملزمة لفرنسا وألمانيا والدول الأعضاء الأخرى) [٤]. **وثانيا**، العثور على صيغة متوازنة تحافظ على مبدأ المساواة في السيادة بين الدول الأعضاء، من الناحية القانونية، كما هو الحال في مجلس الوزراء عند التصويت بالإجماع في بعض القضايا، والأخذ بنظر الاعتبار في الوقت ذاته اختلاف الأوزان والقدرات النسبية لهذه الدول، من الناحية الفعلية. **وثالثا**، وجود نواة نظام مؤسسي أوروبي مشترك يقوم على وجود سلطات تشريعية وتنفيذية وقضائية مستقلة، مع محاولة الفصل الكامل وتحقيق الرقابة المتبادلة بينها[٥].

وعند تحليل البنية المؤسسية للاتحاد الأوروبي، كما لاحظنا في السابق، نجد أنه يتألف من المجلس الأوروبي والمجلس، كمؤسسات تتمثل الدول الأعضاء فيها، والبرلمان الأوروبي الذي يمثل مواطني أوروبا، ومن المفوضية الأوروبية ومحكمة العدل اللتين لا تماثلان حكومات الدول الأعضاء. وبما أن البرلمان الأوروبي ينتخب مباشرة من قبل مواطني أوروبا وله سلطات واسعة مع مجلس الوزراء، لذلك للبرلمان الأوروبي نصيب كبير في خصوصية البنية المؤسسية للاتحاد.

وقد أشاد جان مونيه، رئيس السلطة العليا، بدور البرلمان الأوروبي في عملية التكامل منذ البداية، وبالتحديد في ١١ أيلول ١٩٥٢، بقوله (نشعر أنه من الضروري بالنسبة إلينا أن نناقش أعمالنا معكم

---

١ – د.حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي،المرجع السابق،ص٥٨٤.

٢– Franco Piodi,Op., Cit,p.١٢.

٣ – د.حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي،المرجع السابق،ص٥٨٤.

٤– Franco Piodi,Op., Cit,p.١٢.

٥ – د.حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي،المرجع السابق،ص٥٨٤–٥٨٥.

– أي البرلمان الأوروبي– ..... ليس بصدد مشاكل فنية معينة فقط،..... بل لرؤية مشاكل الجماعة ككل، وإرغامنا، نحن السلطة العليا – المفوضية الأوروبية فيما بعد– على المناقشة معكم على نطاق واسع بصدد تنفيذ السياسة الملقاة على عاتقنا بموجب المعاهدة – أي معاهدة باريس–)[١].

ويلاحظ أن جان مونيه لم يعتبر البرلمان الأوروبي مؤسسة استشارية، بل اعتبره مؤسسة ذات قوة حقيقية في العملية التكاملية. وشّد في ٢٠ حزيران ١٩٥٣ أمام البرلمان، على ضرورة العلاقة بين السلطة العليا والبرلمان الأوروبي، وعلى أن تلك العلاقة تعتبر حيوية للجماعة لأن (هذا البرلمان يجب أن يلعب دوراً أساسياً) [٢]. ومونيه كان يبغي، من وراء تأكيده أو تشديده، على إعطاء دور حقيقي للبرلمان الأوروبي في علاقته بالمفوضية الأوروبية، مع ضمان استقلالية المفوضية في عملها، كذلك الجماعة، تجاه حكومات الدول الأعضاء[٣].

وكان رهان مونيه وشومان على الجماعة الأوروبية لتحقيق الوحدة الأوروبية مبنياً على استقلاليتها تجاه حكومات الدول الأعضاء. وكانت هذه الاستقلالية مرهونة بما فوق وطنية مؤسسات الجماعة وفي مقدمتهم السلطة العليا، ولم يمكن بمقدور السلطة العليا. أن تحصل وتحافظ على تلك الما فوق الوطنية من دون الشرعية الديمقراطية، ولم تكن مؤسسة أخرى غير البرلمان الأوروبي مرشحة للحصول على هذه الشرعية وبالتالي إضفاءها على السلطة العليا، كما هو متبع في الأنظمة البرلمانية، لأنه في الأنظمة الديمقراطية يمكن أن تحصل مؤسسة ما على استقلاليتها تجاه المؤسسات الأخرى من خلال الشرعية الديمقراطية أي التفويض الشعبي فقط.

ومن جهة أخرى فقد لاحظنا في السابق أنه وفقا للوظيفية الجديدة، تدخل الدول في التكامل بجانب المؤسسات التكاملية ما فوق وطنية، في صلب العملية التكاملية، وهي جزء من مثلث دورة التكامل. وتنعكس هذه الحقيقة على البناء المؤسسي للتكامل كما نلاحظ في الاتحاد الأوروبي. وهناك مؤسسات تمثل الدول الأعضاء كالمجلس الأوروبي الذي يتكون من رؤساء الدول وحكومات الدول الأعضاء، ومجلس الوزراء الذي يتكون من وزراء حكومات الدول الأعضاء. وهناك مؤسسات تمثل مواطني الاتحاد، مثل البرلمان الأوروبي الذي ينتخب من قبل المواطنين مباشرة، والمفوضية الأوروبية التي يتم ترشيحها من قبل الدول الأعضاء ويتم منحها الثقة من قبل البرلمان الأوروبي، وهي مؤسسة مستقلة عن الدول الأعضاء. وكذلك محكمة عدل الاتحاد التي تعد جهازا مستقلا عن الدول الأعضاء، وأحكامها ملزمة وواجبة التنفيذ للدول ومؤسسات الاتحاد على حدٍ سواء.

١– Franco Piodi,Op., Cit,p.٣٠.

٢– Ibid.

٣– Ibid.

ثالثا: آليات التكامل

استخدمت العملية التكاملية الأوروبية، منذ البداية، آليتين في عملية صنع القرار، وهما الآلية التعاونية (بين الحكومية) والآلية الاندماجية (الفدرالية)[١]. ويظهر هذا التعايش بين الآليتين (الاندماجية والتعاونية) في معاهدة الجماعة الاقتصادية الأوروبية، فعلى الرغم من تطور دور المؤسسات ما فوق وطنية، مثل المفوضية الأوروبية أو البرلمان الأوروبي، فإن آلية التعاون، المناهض لتعميم فكرة ما فوق وطنية، كانت دائما موجودة في البناء الجماعي الأوروبي. وهكذا فإن انعقاد قمم رؤساء الدول والحكومات هو أبلغ مثال على تأثير إستراتيجية التعاون على البناء الأوروبي. والمثل على ذلك تسوية لوكسمبورج لعام ١٩٦٦ التي أنهت الأزمة بين الجنرال ديجول والمفوضية الأوروبية، وأقرت بحق النقض –الفيتو– للدول الأعضاء على مقررات الجماعة الأوروبية. وبصورة أكثر عمومية يمكن القول إن معاهدة ماستريخت لعام ١٩٩٢ قد كرست هذا التعايش ما بين الآليتين (الاندماجية والتعاونية) عن طريق تأسيس الاتحاد الأوروبي على دعامة اندماجية (المجموعة الأوروبية) ودعامتين مابين الحكوميتين(عمود مجال السياسة الخارجية والأمنية المشتركة وعمود التعاون في مجال القضاء والشؤون الداخلية)[٢].

والعلاقة بين الآليتين ليست علاقة ساكنة، فعندما نرجع إلى تحليل مسيرة التكامل الأوروبي نلاحظ بأنَّ هناك قدراً كبيراً من المرونة التي تسمح بحرية الحركة والانتقال التدريجي للأنشطة التي تخضع لآلية التعاون إلى المجالات التي تخضع لآلية التكامل والاندماج[٣].

ووفقا لمنهج الوظيفية الجديدة تتعاون الدول ومؤسسات التكامل من أجل تطوير العملية التكاملية والوصول بها إلى مرحلة تستفيد منها كل الأطراف، ونلاحظ ذلك في الحالات التالية:

١) إن معاهدة روما لعام ١٩٥٧ لم تنص على وجود مؤسسة المجلس الأوروبي، التي تمثل رؤساء دول وحكومات الدول الأعضاء. ولكن منذ اقتراح خطة فوشيه عام ١٩٦١ أدرك قادة الدول الأعضاء ضرورة عقد اجتماعات قمة بين الدول الأعضاء، من أجل تحديد مستقبل التكامل الأوروبي وحل المشاكل الداخلية والخارجية التي تعترضه ولا يكون في مقدور مؤسسات الجماعة الأخرى حلها. وقد بدأ القادة بعقد اجتماعات القمة الدورية منذ عام ١٩٧٤، وتم تقنينها تحت عنوان (المجلس الأوروبي) في معاهدة القانون الأوروبي الموحد عام ١٩٨٦. وظهر بمرور الوقت أن مؤسسة القمة هذه ساعدت على تعزيز العملية التكاملية، لأنها لعبت دوراً مهما في مفاوضات معاهدة ماستريخت عام ١٩٩٢، ومفاوضات

---

١ – د.حسن نافعة، الاتحاد الأوروبي،المرجع السابق،ص٢٣٦.

٢ – راجع دراسة جان ماركو،أي غد لأوروبا،في مجلة السياسة الدولية،العدد ١٥٧ ، تموز ٢٠٠٤ ، ص١٢٨–١٢٩.

٣ – د.حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي ،المرجع السابق،ص٢٣٦.

معاهدة أمستردام عام ١٩٩٧، و معاهدة نيس عام ٢٠٠٠، وصياغة مشروع الدستور الأوروبي عام ٢٠٠٤، وحل مشكلة عدم التصديق على مشروع الدستور الأوروبي وبالتالي الوصول إلى صيغة بديلة له في لشبونة عام ٢٠٠٩، تحت عنوان (معاهدة الإصلاح). ولعبت دورا فعالا في تحديد سياسات الاتحاد في مجال التوسع وقبول الأعضاء الجدد، وكذلك عند رسم إستراتيجية الاتحاد في التعامل مع الأوضاع الأوروبية النابعة من الأحداث الدولية، مثل انهيار الاتحاد السوفيتي[١].

٢) كانت طريقة الإجماع هي الأغلب في مجلس الوزراء عند بداية نشوء الجماعات الأوروبية الثلاثة، غير أن التوسع الأفقي والعمودي المضطرد جعل من الصعوب استمرار وتنشيط عملية التكامل الأوروبي في ظل قاعدة الإجماع، فأدى ذلك إلى إدخال تعديلات عديدة، وكانت معاهدة القانون الأوروبي الموحد عام ١٩٨٦ الخطوة الأولى باتجاه توسيع نطاق القرارات التي تتخذ وفقا لطريقة الأغلبية الموصوفة، التي يختلف فيها عدد الأصوات المخصصة لكل دولة عضو باختلاف وزنها من النواحي السياسية والاقتصادية والديموغرافية ضمن الاتحاد، فجعلت معاهدة ماستريخت التصويت بالأغلبية الموصوفة في المجلس، فيما يتعلق بالجماعة الأوروبية (العمود الأول)، القاعدة العامة (المادة ١٤٨ الفقرة ١)، وأدخلت التصويت بالأغلبية إلى بعض الحالات ضمن المجالات التي تقع تحت العمود الثاني والعمود الثالث للاتحاد، ولو في المسائل الإجرائية[٢]. والجدير بالذكر أن معاهدة نيس لعام ٢٠٠٠، أخضعت مسائل أخرى للتصويت بالأغلبية داخل المجلس، حتى أصبح (٣٥) مجالاً آخر. وتم الاتفاق في معاهدة لشبونة على توسيع نطاق المجالات التي تؤخذ فيها القرارات في المجلس بالأغلبية الموصوفة إلى ٤٥ مواد جديدة. ويمكن تفسير هذا التطور في نطاق الأخذ بالأغلبية الموصوفة في اتخاذ القرارات في المجلس، بتغير طبيعة المجلس وبالتدريج من مؤسسة مابين الحكومات إلى مؤسسة فوق الوطنية، وذلك طبعا مع تغير طبيعة الاتحاد الأوروبي.

وفيما يتعلق بالبرلمان الأوروبي فقد كان له، في بداية العملية التكاملية، دور استشاري فقط في مجال ضيق من العمل التشريعي للاتحاد، وكان له الحق في إقالة المفوضية الأوروبية (دون تعينها) بأغلبية ثلثي أصوات أعضائه، أي لم يكن للبرلمان الأوروبي صلاحيات فعلية كمؤسسة تشريعية، لأن

---

١ – راجع ما قدمناه عن المجلس الأوروبي في الفصل الثاني من القسم الأول.

٢ – Anne Harmaste, The European Union's Federal Development : Increasing Challenges The Accession Negotiations, Master of Arts Thesis , University of TARTU, Faculty of Social Sciences – Department of Political Science , ٢٠٠٣,pp.٣١-٣٢. www.ut.ee/ABVKeskus/publ/٢٠٠٤/EUfeder.pdf

المعاهدات منحت جميع الصلاحيات التشريعية والمالية إلى مجلس الوزراء للاتحاد. ولكن، خلال أكثر من ستة عقود، ازدادت صلاحيات البرلمان الأوروبي من مجرد جمعية استشارية إلى شريك متساوٍ مع مجلس الوزراء في مجالي التشريع والميزانية. وقد حدث هذا التغير في صلاحيات البرلمان الأوروبي في سياق عملية طويلة ومعقدة وبشكل تدريجي، وذلك على الشكل الآتي[١]:

١- **معاهدات الميزانية للأعوام** ١٩٧٠ و١٩٧٥ التي أعطت المجلس والبرلمان صلاحية مناقشة ووضع ميزانية الاتحاد معا. وتطورت هذه العملية بالتدريج حتى وصلت إلى حد إعطاء البرلمان حق تعديل الميزانية واتخاذ القرار النهائي بشأنها، سواء بالتبني أم بالرفض.

٢- **إجراء المصالحة** الذي تم الاتفاق عليه من قبل الاتحاد منذ عام ١٩٧٥ بقصد المصالحة بين المجلس الوزاري والبرلمان الأوروبي في مجال التشريع والميزانية لتجنب النزاع ما بينهما. ويتم ذلك من خلال تشكيل لجنة مشتركة من عدد متساوٍ من الأعضاء لكل منهما لمناقشة الموضوع محل الخلاف بينهما والوصول إلى حل يرضي الطرفين.

٣- في عام ١٩٨٠ أصدرت محكمة العدل الأوروبية حكماً لمصلحة البرلمان الأوروبي بإلغاء أي تشريع صادر عن المجلس قبل أن يعطي البرلمان الأوروبي رأيه فيه، ولو كان غير ملزم، الأمر الذي أعطى البرلمان مركزا قويا مقابل المجلس في عملية التكامل الأوروبي من خلال التشريع الأوروبي.

٤- في عام ١٩٨٦، ومن خلال معاهدة القانون الأوروبي الموحد، تمت إضافة إجراءين جديدين للأعمال القانونية للاتحاد، هما: أولا، إجراء التعاون Co-Operation Procedure الذي كان يطبق في مجال التشريع، ويعطي مركزا أقوى للبرلمان مقابل المجلس في العملية التشريعية، بحيث لم يكن في مقدور المجلس تخطي اعتراضات البرلمان على مسودة أي قانون إلا بعد قراءتين للمشروع وتشكيل لجنة المصالحة والتصويت بالإجماع. وثانيا، إجراء التصديق Approval Procedure ، الذي يعطي البرلمان القرار النهائي في الكثير من المسائل المهمة للاتحاد، مثل التصديق على المعاهدات، وانضمام أعضاء جدد إلى الاتحاد، ومعاهدات الانتساب والمشاركة مع الدول غير الأعضاء.

٥- معاهدة ماستريخت التي دخلت حيز التنفيذ في عام ١٩٩٣، ووسعت من صلاحيات البرلمان الأوروبي كثيرا، مثل: إضافة إجراء المشاركة Co-decision Procedure في مجال التشريع، والذي بموجبه لا يمكن للمجلس تخطي اعتراضات البرلمان على أي مشروع قانون حتى ولو كان ذلك بالإجماع. ووسعت المعاهدة أيضا مجال تطبيق إجرائي التعاون والتصديق، ومنحت البرلمان حق التعيين في بعض المناصب في الاتحاد (التصويت على

١- Sotirios Petrovas, Op. Cit.,pp.٢٠-٢١.

رئيس المفوضية وهيئة المفوضين، ورئيس مؤسسة النقد الأوروبي والبنك المركزي الأوروبي، والمفوض الأوروبي للشكاوى-الأمبودسمان-).

٦- وسعت معاهدة أمستردام، التي دخلت حيز التنفيذ عام ١٩٩٩، من نطاق تطبيق إجراء المشاركة، وعدلت الإجراء لمصلحة البرلمان. وأعطت البرلمان كذلك القرار النهائي في تنصيب مرشح المجلس الأوروبي لمنصب رئيس المفوضية الأوروبية.

٧- معاهدة نيس التي دخلت حيز التنفيذ عام ٢٠٠٣، ووسعت نطاق إجراء المشاركة مرة أخرى، بمنح البرلمان حق رفع الدعوى ضد أية مؤسسة للاتحاد أمام محكمة العدل الأوروبية.

٨- وفقا للاتفاق بين البرلمان والمجلس في عام ٢٠٠٦ ، تم تبني طريقة جديدة باسم **إجراء المراقبة المنظمة**، منحت البرلمان الأوروبي السلطة الأوسع في مراقبة المفوضية الأوروبية لكيفية تطبيق قوانين الاتحاد، ونقض بعض قرارات المفوضية.

٩- منحت معاهدة لشبونة، التي دخلت حيز التنفيذ منذ في أول كانون الأول ٢٠٠٩، سلطات واسعة للبرلمان جعلت منه، كما يرى البعض، المستفيد الأول من تلك المعاهدة. ومن أبرز التغيرات التي جاءت بها معاهدة لشبونة لصالح البرلمان الأوروبي هي:

أ- تحويل إجراء المشاركة إلى إجراء تشريع عادي وتوسيع نطاق تطبيقه ليشمل جميع تشريعات الاتحاد تقريبا.

ب- تحويل إجراء التصديق إلى إجراء القبول وتمديد نطاق تطبيقه.

ج- تنصيب رئيس المفوضية الأوروبية بناء على ترشيح المجلس الأوروبي، مع الأخذ بنظر الاعتبار نتائج الانتخابات الأوروبية والتشاور مع البرلمان لتحديد من سيكون في مقدوره تأمين الأغلبية داخل البرلمان.

د- توسيع صلاحيات البرلمان في التعديل والتصديق بالنسبة إلى جميع بنود وفقرات الميزانية.

هـ- إعطاء البرلمان الأوروبي المزيد من الصلاحية فيما يتعلق باقتراح تعديل معاهدات الاتحاد والمشاركة في الهيئة المسؤولة عن تحضير مشروع تعديل المعاهدات لتقديمه إلى مؤتمر الحكومات للتوقيع عليه.

وما يمكن ملاحظته في النقاط السابقة هو أن صلاحيات البرلمان الأوروبي التشريعية والمالية، باعتباره مؤسسة فوق وطنية، تزايدت باستمرار وعلى حساب المجلس، باعتباره مؤسسة بين الحكومات، لاسيما بعد إقرار معاهدة القانون الأوروبي الموحد. وتزايدت كذلك سلطات البرلمان الأوروبي فيما يتعلق بتعيين وإقالة المفوضية الأوروبية والمناصب فوق وطنية الأخرى، مثل رئيس

المجلس الأوروبي، والممثل الأعلى للسياسة الخارجية للاتحاد، ورئيس البنك المركزي الأوروبي والأمبودسمان الأوروبي.

من كل ما سبق، نستنتج أن الآلية فوق الوطنية في إدارة التكامل الأوروبي تتوسع على حساب آلية بين الحكومات، ويلاحظ ذلك داخل المجلس بتوسيع نطاق القرارات التي تؤخذ بالأغلبية الموصوفة، أو من خلال توسع سلطات البرلمان الأوروبي الذي تتخذ القرارات فيه بالأغلبية غالباً، وبما أن البرلمان يمثل مواطني أوروبا، فإن ذلك يكون على حساب المجلس الذي يمثل الدول الأعضاء.

وكل ذلك يؤكد أن البرلمان الأوروبي هو المؤسسة التي يُعتمد عليها في تنفيذ إستراتيجية الاتحاد في تحقيق التكامل الأوروبي بطريقة توسيع الآلية الاندماجية على حساب الآلية التعاونية بالتدريج. والبرلمان الأوروبي هو إذن بمثابة الوعاء الذي تُجمع فيه أجزء السيادات المتنازل عنها من قبل الدول الأعضاء لصالح العملية التكاملية.

الفرع الثاني: دور البرلمان الأوروبي على صعيد التكامل الأفقي

لم يقتصر حلم الوحدة الأوروبية في البداية على أوروبا الغربية، فطموح الوحدويين الأوروبيين كان يشمل كل القارة الأوروبية. ولذلك لم يقتصر تطور التكامل الأوروبي خلال العقود الستة الماضية على التوسع في مجالات التكامل الاقتصادية والسياسية والاجتماعية في أوروبا الغربية، بل كان أيضاً توسعاً أفقياً، أي جغرافياً يشمل الجانب الشرقي من القارة. والسبب يعود إلى دوافع اقتصادية وسياسية وإستراتيجية متباينة.

لقد نصت معاهدات الاتحاد منذ البداية على إمكان انضمام الدول الأوروبية كلها إلى العملية التكاملية، فقد نصت المادتان ٢٣٧) و ٢٣٨ من معاهدة روما على أنه يحق لكل دولة أوروبية أن تنضم إلى الاتحاد الأوروبي، بشرط أن تستوفي مجموعة من الشروط أطلق عليها (معايير كوبنهاجن)، وهي تتلخص في شروط سياسية (كإقامة نظام ديمقراطي مستقر يحترم حقوق الإنسان وسيادة القانون ورعاية حقوق الأقليات) وشروط اقتصادية (كإقامة اقتصاد سوق فعال، والقدرة على التعامل مع الضغوط التنافسية وقوى السوق داخل الاتحاد الأوروبي) و في القدرة على الوفاء بالتزامات العضوية وتطبيق المعايير والسياسات التي يتشكل منها قانون الاتحاد الأوروبي، والعمل على تحقيق أهدافه السياسية والاقتصادية.

ومع أن لأطراف عديدة كالدول الأعضاء ومؤسسات الاتحاد (المفوضية الأوروبية والمجلس والبرلمان الأوروبي) دور بارز في عملية التوسع، فإننا هنا نركز على دور البرلمان الأوروبي في

جميع مراحل التوسع الجغرافي، أي مرحلة وضع إستراتيجية التوسع، ومرحلة المفاوضات والتمهيد لاتفاقية التوسع، ومرحلة اتفاقية التوسع وتنفيذها. وسنتعرف إلى كل ذلك من خلال النقاط التالية:

أولا: البرلمان الأوروبي وإستراتيجية التوسع الأفقي

تنازعت الموقف من عملية التوسع الأفقي، في البداية، رؤيتان: الأولى ترى فيه خطرا على الخطط الرامية إلى تعميق دعائم الوحدة وبناء الآليات والمؤسسات المشتركة، ومن ثم فمن الأفضل التريث وعدم الوقوع تحت إغراء التوسع الأفقي، والتركيز في المرحلة الأولى على التوسع العمودي وتعميق العملية التكاملية بين مجموعة محدودة ومختارة من الدول. أما الرؤية الثانية، فكانت ترى أن قصر العضوية على عدد محدود من الدول، ولفترة طويلة، يهدد فكرة الوحدة الأوروبية، وربما ينسفها من أساسها، لأنه يؤدي بالضرورة إلى تكريس التباعد والتباين بين الدول الأوروبية، ويساعد بالتالي على تهديد الاستقرار الأوروبي على المدى الطويل وظهور محاور متصارعة. ولذلك استقر الأمر في النهاية على تبني منهج وسطي يتعامل مع قضية التوسع الأفقي بطريقة مرنة تأخذ بنظر الاعتبار كل المعطيات والمتغيرات الدولية والإقليمية[١].

وقد لعب البرلمان الأوروبي منذ البداية دور المدافع عن التوسع الأفقي، فصاغت اللجنة السياسية للبرلمان، في تقرير لها إلى البرلمان عام ١٩٦١، أي بعد ثلاث سنوات من دخول معاهدة روما مرحلة النفاذ، مبادئ توجيهية بالنسبة لإستراتيجية التكامل الأوروبي. وأكدت أن القاعدة بالنسبة للدول الأوروبية يجب أن تكون العضوية الكاملة في الجماعة وليس مجرد الانتساب، وإلا تعرض تطور الجماعة للخطر. وطالبت بألا يُنظر إلى الانتساب كمرحلة نهائية، بل كمرحلة تهدف إلى العضوية الكاملة، أي باعتباره مرحلة انتقالية بالنسبة للدول التي لم تستوفِ الشروط الاقتصادية للحصول على العضوية الكاملة، ولكنها على استعداد من الناحية السياسية لذلك[٢].

وأصبحت هذه المبادئ التوجيهية مهمة بالنسبة للتوسع الأفقي للجماعة، واعتمدت المفوضية الأوروبية عليها لاحقا في قراراتها بالنسبة لانضمام أو انتساب الدول للجماعة. وهي التي مهدّت الطريق أمام إبرام الجماعة اتفاقيات الانتساب الانتقالية مع كل من اليونان وتركيا، فدافع البرلمان الأوروبي عام ١٩٧٤، بعد عودة الحكم الديمقراطي لليونان، عن منح اليونان العضوية الكاملة في

---

١ – د.حسن نافعة، الاتحاد الأوروبي،المرجع السابق،ص١٦٩–١٧٠.

٢– John O'Brennan, The Eastern Enlargement of the European Union, Routledge Taylor & Francis, New York,٢٠٠٦,p.٩٥.

الجماعة الأوروبية. ودافع كذلك عن عضوية اسبانيا والبرتغال فيما بعد، بهدف تعزيز الديمقراطية فيهما[١].

وفيما يتعلق بالتوسع نحو أوروبا الوسطى والشرقية، فقد أبدى البرلمان الأوروبي اهتمامه بأوروبا الشرقية منذ سبعينات القرن الماضي، وأشاد بمواقفها من قضايا حقوق الإنسان. وشكّل بعد عام ١٩٨٨ وفوداً برلمانية لتطوير العلاقات مع الدول في أوروبا الوسطى والشرقية. وبذلك بدأ الحوار السياسي بين دول أوروبا الشرقية وأوروبا الغربية، الأمر الذي مهّد فتح الطريق أمام إقامة علاقات بناءة بين الجماعة وتلك الدول فيما يتعلق بمجموعة واسعة من القضايا[٢].

وبعد انهيار المعسكر الاشتراكي وانتهاء الحرب الباردة، بات واضحا لأوروبا الغربية، ولعدة أسباب اقتصادية وسياسية وأمنية وجيوستراتيجية، أنه لا مفر من توسع الاتحاد الأوروبي باتجاه أوروبا الشرقية. لذلك دافع البرلمان الأوروبي عن قرار التوسع وتَدّخل، مرات عديدة، لإنقاذ عملية المفاوضات مع دول أوروبا الشرقية بشكل فعال.

وفي عام ١٩٩٦ أكد البرلمان الأوروبي أهمية بدء مفاوضات الانضمام في وقت واحد مع جميع بلدان أوروبا الشرقية التي تقدمت بطلبات الحصول على العضوية الكاملة للاتحاد الأوروبي. وكان البرلمان الأوروبي يهدف بذلك إلى منع ظهور مجموعات ذات درجة أولى ومجموعات ذات درجة ثانية. وعلى هذا الأساس اتخذت قمة اللوكسمبورج لعام ١٩٩٧ قراراً ببدء المفاوضات حول انضمام اثنتي عشرة دولة تقدمت بطلبات الانضمام للاتحاد، من دون تمييز[٣].

وأكد البرلمان الأوروبي، بمناسبة بدء عملية التفاوض بين الاتحاد وست من الدول المرشحة للانضمام (بولندا، وهنغاريا، وجمهورية التشيك، واستونيا، وسلوفينيا، وقبرص) في ٣ كانون الأول ١٩٩٨، موقفه السابق، وذكَّر أن عملية التوسع يجب أن تكون مفتوحة، في جميع الأوقات، ولجميع دول أوروبا الشرقية التي تقدمت بطلب الانضمام، أي إبقاء باب العضوية مفتوحا. وكان موقف البرلمان أوضح أثناء التحضير لمؤتمر هلسنكي لعام ١٩٩٩، عندما دعا المجلس إلى وضع حد لهذا التمييز "الشنيع" بين فئتين من بلدان أوروبا الشرقية المتقدمة بطلب العضوية[١]، وعليه فقد قرر

١- John O’Brennan,Op. Cit.,p٩٥.

٢- Ibid.

٣- Ibid.,p.١٠٦.

١- Ibid.,p.١٠٧.

المجلس الأوروبي في مؤتمر هلسنكي في كانون الأول ١٩٩٩ بدء مفاوضات الالتحاق الفعلية مع الدول الست الأخرى (بلغاريا، وليتوانيا، ولاتفيا، ورومانيا، وسلوفينيا، ومالطا)[١].

وفي أعقاب رفض الشعب الأيرلندي التصديق على معاهدة نيس عام ٢٠٠٢، الأمر الذي أثار شكوكاً حول إمكان الالتزام بالجدول الزمني المحدد للانضمام في عام ٢٠٠٤، أصر البرلمان الأوروبي في تقريره السنوي على موقفه من أنه يجب الترحيب ببلدان أوروبا الوسطى والشرقية بحلول عام ٢٠٠٤ بغض النظر عما إذا كانت أيرلندا قد صدقت على معاهدة نيس أم لا[٢]. وجاء موقف البرلمان المساند للتوسع شرقا بشكل واضح في أيار ٢٠٠٢ بنشر تقريرين رئيسيين لمصلحة استكمال المفاوضات. ثم تأييد البرلمان لتوصيات التقريرين في جلسة عامة[٣].

وكان المؤشر الأكثر وضوحا لتحمس البرلمان الأوروبي أكثر من المجلس لعملية التوسع باتجاه أوروبا الشرقية هو مبادرة البرلمان الأوروبي إلى إدخال الدول المرشحة للعضوية في هيكلية البرلمان الأوروبي من خلال فتح غرفة لممثلي تلك الدول في البرلمان قبل انتهاء مفاوضات الانضمام بنجاح. وفي ٢٠ تشرين الثاني ٢٠٠٢ ، وبناء على مبادرة من رئيس البرلمان الأوروبي بات كوكس Pat Cox، شارك ما يقارب من ٢٠٠ نائب للدول المرشحة في جلسة عامة للبرلمان الأوروبي حول مستقبل أوروبا. وأكد رئيس البرلمان أهمية توسع الاتحاد الأوروبي باتجاه أوروبا الشرقية بهدف نشر قيم الاتحاد داخل تلك البلدان. واعتبر التوسع فرصة للتقدم الاقتصادي لهذه الدول وواجبا أخلاقيا للاتحاد. وحذَّر من عواقب تأجيل انضمام تلك الدول للاتحاد[٤].

وبمناسبة عضوية تركيا في الاتحاد، تدخل البرلمان الأوروبي وصوت بالأغلبية في جلسة عامة في ستراسبورج، في ١٥ كانون الأول ٢٠٠٤، على قرار يدعو إلى بدء مفاوضات العضوية مع تركيا في أقرب وقت ممكن. وتكمن أهمية القرار في أنه جاء قبل فترة وجيزة من انعقاد القمة بين الدول الأعضاء في الاتحاد في بروكسل وكانت مخصصة لمسألة فتح المفاوضات مع تركيا أو عدمه. فقرار البرلمان كان، إذن، بمثابة الضغط على الدول الأعضاء لاتخاذ قرار بشأن بدء مفاوضات الانضمام مع تركيا[٥].

---

١ – د.حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي،المرجع السابق،ص١٥٧.

٢– John O'Brennan, Op. Cit.,p.١٠٧.

٣– Ibid.,p.١٠٥.

٤– Ibid.,p.١٠٦.

٥– Ibid.,p.١٠٨.

وهكذا يمكن القول بأن البرلمان الأوروبي، الذي يمثل البعد الشعبي لعملية التكامل الأوروبي، كان دائما يساند عملية التوسع الأفقي، إما من خلال وضع مبادئ توجيهية للتوسع، وإما من خلال الدعوة للتوسع أو الدفاع عن التوسع.

ثانيا: البرلمان الأوروبي ومرحلة المفاوضات والتمهيد لاتفاقية الانضمام

لعب البرلمان الأوروبي أيضا دورا فعالاً في مرحلة المفاوضات والتمهيد لاتفاقيات انضمام الدول المرشحة عامة، وانضمام دول أوروبا الشرقية خاصة، وذلك على الشكل الآتي:

١) البرلمان الأوروبي والدفاع عن الديمقراطية وحقوق الإنسان في الدول المرشحة:

تعتبر الديمقراطية صمام أمان يضمن استمرار التكامل الأوروبي. فجميع الدول المنخرطة في التجربة الأوروبية هي دول ديمقراطية تعتمد الليبرالية السياسية أساسا ومنهجا للحكم وتنظيم المجتمعات في الداخل. ولم تتمكن الدول الأوروبية، مثل اليونان وإسبانيا والبرتغال، من الانضمام إلى قافلة الاتحاد إلا بعد استقرار الأوضاع وتثبيت دعائم الديمقراطية فيها. ولم تقبل تركيا عضوا في الاتحاد لأسباب عدة من بينها ضعف الديمقراطية فيها. وقد شدد المجلس الأوروبي، في معايير كوبنهاجن عام ١٩٩٣، على إقامة النظام الديمقراطي كأحد الشروط الرئيسية لقبول أية دولة أوروبية في الاتحاد. ويرجع ذلك إلى أن الديمقراطية تلعب دوراً بالغ الأهمية في تجربة التكامل الأوروبي، وتعد شرطا لا تستقيم التجربة التكاملية من دونه. فعملية التكامل، وفقا للمنهج الوظيفي خاصة، هي عملية مؤسسية في المقام الأول. وإن غياب الديمقراطية في داخل الدول المشاركة قد يشكل مصدرا للفوضى وعدم الاستقرار، ومن ثم يمكن أن يتسبب في تعطيل مسيرة البناء التكاملي[١].

وفي هذا السياق لعب البرلمان الأوروبي، في مراحل المفاوضات لانضمام الدول الجديدة للاتحاد، دور المدافع عن قيم الاتحاد داخل الدول المرشحة فيما يتعلق بأوضاع حقوق الإنسان والأقليات، وتعزيز المؤسسات الديمقراطية وإصلاحات السوق. وقد طلب البرلمان الأوروبي في عام ١٩٦٧ إنهاء اتفاقية الانتساب مع اليونان بسبب انقلاب العسكريين على النظام الديمقراطي في هذا البلد. ونجح البرلمان في تجميد الاتفاقية حتى عودة الديمقراطية لليونان في عام ١٩٧٤. وأصر البرلمان الأوروبي على إدخال بند الديمقراطية في الموازنة العامة لعام ١٩٩٢ من أجل الاهتمام بالجانب السياسي في عملية التوسع والاهتمام بالمجتمع المدني[٢]. وخلال عقد التسعينات من القرن الماضي أصدر البرلمان الأوروبي عدة قرارات تتعلق بتركيا، بمناسبة طلبها الانضمام للاتحاد، وتتركز على انتهاكاتها المتعددة للحريات العامة. ودعم البرلمان الأوروبي الحقوق الثقافية للكرد في تركيا، ودعا إلى احترامها وفقا

---

١ – د.حسن نافعة، الاتحاد الأوروبي،المرجع السابق،ص٥٨٦.

٢– John O’Brennan, Op. Cit.,p.٩٩.

للمقاييس المعتمدة في أوروبا، ودان تنفيذ حكم الإعدام فيها[1]. و قرر البرلمان الأوروبي في أيلول ١٩٩٦ تجميد المساعدات المالية المقررة إلى تركيا خلال فترة (١٩٩٦-٢٠٠٠) في إطار اتفاقية الوحدة الجمركية بين الاتحاد وتركيا، بسبب قضايا تتعلق بعدم مراعاة حقوق الإنسان، وخصوصا في المناطق الكردية، وعدم حدوث تقدم على صعيد الديمقراطية، وتحول تركيا إلى مصدر قلاقل وتوترات في بحر إيجة وقبرص وشمال العراق[2].

وبما أن الديمقراطية وحقوق الإنسان قد شكلت أهم المواضيع الرئيسية أثناء مفاوضات الاتحاد مع دول أوروبا الشرقية، كون هذه الدول كانت، أثناء فترة الحرب الباردة، تنتمي إلى دول الكتلة الشرقية التي كانت تتبنى الأنظمة الديكتاتورية، فقد أصبح البرلمان الأوروبي المنفذ الرئيسي لجماعات حقوق الإنسان لدفع الاتحاد باتجاه تطوير العملية الديمقراطية في كل أنحاء أوروبا الوسطى والشرقية. ولم يفوت البرلمان الأوروبي أية فرصة بهذا الخصوص، فقد حقق ذلك من خلال حث المفوضية والمجلس على حماية القيم الديمقراطية للاتحاد أثناء مفاوضات الانضمام من جهة، ومن خلال إصراره على المحافظة على تلك القيم أثناء اتصالاته المباشرة بممثلي تلك الدول من جهة أخرى. وكان البرلمان الأوروبي الأكثر صراحة من بين مؤسسات الاتحاد على قضايا المجتمع المدني والديمقراطية في تلك البلدان، وقد تبين ذلك في حرصه على الديمقراطية البرلمانية في سلوفينيا، وحرية وتعددية الإعلام في بلغاريا، وحقوق الأقلية الروسية في استونيا ولاتفيا[3].

وشددت لجان البرلمان الأوروبي كذلك على التطبيق الكامل لتشريعات الاتحاد الأوروبي فيما يتعلق بإنهاء كل أشكال التمييز العرقي والديني والثقافي والجنسي. واعتبر البرلمان أن هذه القضايا من الأمور التي يجب معالجتها على وجه السرعة وأنها ليست خاضعة للتفاوض. ورغم أن البرلمان الأوروبي لم يكن المؤسسة الوحيدة التي تهتم بهذه القضايا أثناء المفاوضات، لكونها مؤسسة تُنتخب مباشرة وتتمتع بالشرعية الانتخابية، فقد أصبحت المكان الأفضل من بين المؤسسات الأخرى في الاتحاد لإحداث هذه التغييرات الجوهرية في البلدان المرشحة[4].

---

١ - لقمان عمر النعيمي، تركيا والاتحاد الأوروبي، دراسة لمسيرة الانضمام،مركز الإمارات للدراسات والبحوث الإستراتيجية،سلسلة دراسات إستراتيجية (١٢٠)،أبوظبي،٢٠٠٧،ص٢٥.

٢ - د.محمد ياس خضير الغريري،الدور الأمريكي في سياسة تركيا حيال الاتحاد الأوروبي(١٩٩٣-٢٠١٠)، مركز دراسات الوحدة العربية، سلسلة أطروحات الدكتوراه (٩٢)، بيروت،٢٠١٠،ص١٧٧.

٣- John O'Brennan, Op. Cit.,p.١٠٠.

٤- Ibid.

٢) البرلمان الأوروبي وتأهيل الدول المرشحة:

انطلاقا من رغبة البرلمان الأوروبي في العمل، على نحو أمثل، على التوسع الأفقي بشكل عام، والتوسع نحو أوروبا الشرقية بشكل خاص، فان البرلمان الأوروبي سعى، في مرحلة مبكرة للمفاوضات، إلى التواصل مع البرلمانات الوطنية في البلدان المرشحة للانضمام وأعضاء البرلمان الأوروبي المحتملين، وكانت القناة الرئيسية لهذا التواصل اللجان البرلمانية المشتركة بين البرلمان الأوروبي وبرلمانات الدول المرشحة[١].

وتُشكل اللجان البرلمانية المشتركة منبرا لمناقشة الجوانب السياسية والاقتصادية لعملية التكامل مع البلدان التي ترتبط بالاتحاد باتفاقيات الشراكة وبرامج مساعدات الاتحاد الأوروبي. وتَزداد أهمية دور اللجان المشتركة مع مفاوضات الانضمام التي توفر فرصة لأعضاء البرلمان من كلا الطرفين (الاتحاد الأوروبي و الدولة المرشحة) لتبادل المعلومات والرقابة البرلمانية المشتركة لعملية التوسع. وكذلك تشكل إطارا يشارك فيه الاتحاد والدولة المرشحة بالتساوي في المناقشات حول القضايا المتعلقة بالمفاوضات. ويشكل حضور ممثلي الدولة المرشحة وأعضاء المفوضية الأوروبية والرئاسة في اجتماعات اللجنة فرصة لأعضاء البرلمان، من كلا الجانبين، لتوجيه الأسئلة مباشرة إلى صناع القرار في الاتحاد والدولة المعنية. وتتيح اللجنة المشتركة، بالنسبة للمفوضية الأوروبية والرئاسة أيضا، فرصة لنقل وجهات نظر الاتحاد الأوروبي مباشرة إلى قلب النظام السياسي للبلد المرشح. وما يلفت النظر في عمل هذه اللجنة هو ميل أعضاء البرلمان الأوروبي إلى الحديث بصراحة عن المسائل الحساسة، كما حدث مع رومانيا وسلوفينيا عند مفاوضات الانضمام، حيث أثيرت باستمرار تساؤلات جوهرية حول الديمقراطية في تلك البلدان، الأمر الذي يمكن تفسيره بأن اللجنة البرلمانية المشتركة هي بمثابة نوع من الرقابة الديمقراطية من قبل المؤسسات الديمقراطية (البرلمان الأوروبي والبرلمان الوطني) لعملية مفاوضات الانضمام التي تسيطر عليها عادة السلطات التنفيذية في الاتحاد (المفوضية والمجلس) والدولة المرشحة (الحكومة)[٢].

إلى جانب هذه اللقاءات الثنائية، شجع البرلمان الأوروبي الحوار البرلماني متعدد الأطراف من خلال اللقاء والحوار مع رؤساء برلمانات الدول المرشحة. فقد قام رئيس البرلمان الأوروبي أنريكي بارون كريسبو Enrique Baron Crespo عام ١٩٨٩ بعدد من الزيارات إلى البلدان المعنية بالتوسع في أوروبا الشرقية. وكان الغرض من هذه الزيارات في البداية توطيد العلاقات ما بين البرلمان الأوروبي وبرلمانات الديمقراطيات الجديدة، ولتعزيز الحوار بين تلك الدول الطامحة للانضمام

١- John O’Brennan, Op. Cit.,p.١٠١.

٢- Ibid.,p.١٠٥.

إلى الاتحاد الأوروبي، ومن أجل المزيد من تعزيز التعاون، تم إطلاق برنامج للاندماج الإداري البرلماني الذي أشتمل على تبادل الموظفين، والتدريب على إدارة الجلسات، وتبادل الوثائق والبحوث[١].

ثالثا: البرلمان الأوروبي واتفاقيات الانضمام

كان دور البرلمان الأوروبي، في معاهدة روما عام ١٩٥٧، مجرد دور استشاري. ولكن بعد أن تبنت معاهدة القانون الأوروبي الموحد عام ١٩٨٦ إجراء التصديق تغير دور البرلمان الأوروبي فيما يتعلق بالاتفاقات التي تبرم بين الاتحاد والدول الأخرى. وبموجب هذا الإجراء، أصبحت الاتفاقيات التي يبرمها المجلس مع الدول الأخرى غير الأعضاء، ومن ضمنها اتفاقيات الانضمام، يجب أن تعرض على البرلمان الأوروبي وتحصل على موافقة الأغلبية المطلقة لتدخل حيز النفاذ فيما بعد[٢].

وقد حددت المادة ٤٩ من معاهدة الاتحاد الأوروبي إجراءات انضمام أية دولة أوروبية للاتحاد، وبعد تسلّم طلب الانضمام، يبدأ المجلس بمشاورة المفوضية الأوروبية التي تعلن ما إذا كانت الدولة المرشحة لعضوية الاتحاد تستجيب لمعايير كوبنهاجن السياسية والاقتصادية، أم أن هذه المعايير بعيدة المنال بالنسبة إليها. وفي حال استجابت الدولة المذكورة لهذه المعايير، تقر المفوضية بأهلية هذه الدولة للانضمام، ثم تعرض هذه القضية على المجلس الذي يمثل حكومات الدول الأعضاء، ويتمتع بصلاحيات تقريرية. ويصدر قرار عضوية الدولة الجديدة بالإجماع، ويؤدي اعتراض ممثل دولة واحدة على الأقل إلى تعطيل القرار. وفي المرحلة الثالثة يحال القرار إلى البرلمان الأوروبي الذي يصوت عليه بأغلبية عدد نوابه وليس بأغلبية الأصوات. وأخيرا لا يكون قرار قبول عضوية الدولة المرشحة نافذا إلا إذا صدقت عليه كل الدول ذات العضوية وفقا للآليات القانونية للتصديق على المعاهدات الدولية[٣].

والملاحظ في هذا الإجراء هو أن البرلمان الأوروبي له الكلمة الفصل في عملية التوسع، أي يستطيع أن يستعمل حق النقض ضد اتفاقية الانضمام، رغم أن البرلمان الأوروبي لم يستعمل هذا الحق ولو لمرة واحدة حتى الآن. ولكن ما يمكن استنتاجه من ذلك هو أن البرلمان الأوروبي كمؤسسة ما فوق الوطنية أستطاع أن يحصل على سلطات كافية ليصبح شريكا على قدم المساواة مع المجلس فيما يتعلق بشأن موضوع مهم وحساس مثل موضوع التوسع الأفقي للعملية التكاملية، أي أصبح للمؤسسات التكاملية رأي، إلى جانب الدول الأعضاء، في تحديد مسار واتجاه العملية التكاملية. وليس

١- John O'Brennan, Op. Cit.,p.١٠٦-١٠٥.

٢- Ibid.,p.٩٧.

٣ – لقمان عمر النعيمي،المرجع السابق،ص٢٤.

غريبا أن يحصل البرلمان الأوروبي فقط على هذه السلطة، فهو مؤسسة منتخبة مباشرة من قبل المواطنين تتمتع بالشرعية التي تؤهله ليمارس مثل هذه السلطة الحساسة.

ومن جهة أخرى فإن سلطة البرلمان الأوروبي، كجمعية تمثيلية منتخبة مباشرة، تضفي الشرعية على العملية التفاوضية التي تقوم بها النخبة (السياسية والاقتصادية) في الدول الأعضاء ومؤسسات الاتحاد. وهي بمثابة إعادة التوازن بين آلية بين الحكومية والآلية الاندماجية في عملية صنع القرار في الاتحاد في موضوع التكامل الأفقي، بعد أن كان التوازن مختلا لمصلحة الآلية بين الحكومية منذ البداية في هذا المجال. وهذا يمنح البرلمان موقعا جيدا لمواجهة المجلس في العملية التفاوضية يُمَّكِنه من فرض وجهات نظره في عملية التوسع.

رابعا: البرلمان الأوروبي والتوازن في التمثيل ما بين الدول الأعضاء

هناك، تقليديا، اختلافات كبيرة بين أدوار الدول الكبيرة والدول الصغيرة[1] في العلاقات الدولية. فالدول الكبيرة كانت، مثلاً، هي التي تجتمع في القرن التاسع عشر في أوروبا بشكل منتظم وتناقش

---

١ – يمكن تعريف الدولة الصغيرة ببساطة بأنها ليست ضمن تصنيف القوى العظمى أو الكبرى. لكن هذا التعريف ليس مفيدا، فهو بمثابة الهروب من السؤال بدلا من الجواب عليه. وهناك تعريفات أخرى تحاول أن تجيب عن السؤال من خلال الاعتماد على معايير معينة مثل الموارد البشرية أو الناتج الإجمالي للدولة أو القوة العسكرية. ومع أن تعريف الدولة الصغيرة باستخدام هذه المعايير يسمح لنا بالحصول على تعريف أكثر وضوحا من التعريف السابق، أي بوصفها "ليست ضمن تصنيف القوى العظمى". فأنه لا يمكن الاعتماد على هذا النوع من التعريفات، لأنه ليس دائما دقيقا. وعلى سبيل المثال نذكر أن دولة لوكسمبورج تعتبر من صنف الدول الصغيرة في الاتحاد الأوروبي من حيث عدد السكان، ولكن ناتجها الإجمالي أكبر من الناتج الإجمالي لبعض الدول الأوروبية في جنوب ووسط أوروبا التي تضم عدد من السكان أكبر بكثير من عدد سكان لوكسمبورج، ولكنها لا تعتبر من صنف الدول الصغيرة. وهناك كذلك مشاكل مع استخدام حجم السكان أو الإنفاق العسكري، بدلا من المؤشرات الاقتصادية. فمثلا لا يمكن تفسير اعتبار دولة عدد سكنها ٢٠ مليون نسمة ضمن تصنيف الدول العظمى واعتبار دولة عدد سكانها ١٥ أو ١٠ مليون نسمة ضمن تصنيف الدول الصغيرة أو المتوسطة. وهناك اتجاه لتمييز الدول الصغيرة عن الدول العظمى، كما يؤكد روبرت كيوهان، يتمثل في تعريف الدولة الصغيرة بأنها (الدولة التي يعتقد زعماؤها بأنها لا يمكن، أبدا، أن تتصرف بمفردها). وفي المقابل فان الدولة الكبرى هي (الدولة القادرة على تغيير النظام من خلال تصرفها المنفرد)، فالولايات المتحدة الأمريكية إذا انسحبت من منظمة حلف شمال الأطلسي، أو إذا سحبت جميع قواتها من أوروبا، فان هذا التصرف يؤثر بالتأكيد في النظام الأمني لأوروبا. وإذا انسحبت فرنسا من الاتحاد الأوروبي أو تغير موقفها من السياسة الأمنية للاتحاد، فان من شأن ذلك أن يحدث تغييرا جذريا في هذه المؤسسات. وبالمقابل، إذا انسحبت دولة الدانمرك من منظمة حلف شمال الأطلسي، أو إذا غيَّرت النمسا موقفها، بشكل جذري، من السياسة الأمنية المشتركة للاتحاد الأوروبي، فلا يمكن تصور حدوث تغيير كبير بحيث يهدد أو يدمّر الهياكل المؤسسية لكلا النظامين. راجع:

القضايا التي تهمها وتتخذ القرارات فيها من خلال الاتفاقيات وظهر فئة الدول الكبرى Great Power كصنف يشير إلى حقيقة عدم المساواة السيادية بين الدول في العلاقات الدولية. وكان هناك بالمقابل مبدأ يشير إلى أن كل الدول، بغض النظر عن حجمها وقوتها الاقتصادية والعسكرية وغير ذلك، متساوية في السيادة. وهكذا تتعايش المساواة السيادية بين الدول مع عدم المساواة الحقيقية بين الدول العظمى والدول الصغرى بشكل رسمي وبشكل غير رسمي في العلاقات الدولية[١].

ومن الواضح أن الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي تختلف عن بعضها البعض في قدراتها الاقتصادية والعسكرية والسياسية. فهناك دول تنتمي إلى صنف الدول الكبرى، مثل بريطانيا وفرنسا وألمانيا، إلى جانب الدول التي يمكن تصنيفها بأنها دول المتوسطة، مثل إسبانيا وبولندا، إلى جانب الدول التي يمكن إدراجها تحت صنف الدول الصغرى، مثل لوكسمبورج وقبرص. وهنا يبرز السؤال: كيف تعامل التكامل الأوروبي مع مسالة العلاقة بين المساواة القانونية في السيادة بين الدول الأعضاء وعدم المساواة الحقيقية فيما بينها في إطار العملية التكاملية بحيث لا يؤدي إلى ارتداد العملية التكاملية إلى الوراء؟ وما هو دور البرلمان الأوروبي في ذلك؟

لقد قامت الجماعة الأوروبية على مبدأين متناقضين. فالدول الست الأولى، قامت ببناء الجماعة بهدف الحد من محاولات الدول الكبرى لهيمنة على القارة الأوروبية، وهذا يعني أنها جاءت للحفاظ على مبدأ المساواة في السيادة بين الدول الأوروبية، سواء أكانت كبيرة أم صغيرة. هذا من جهة ومن جهة أخرى كانت هيكلية الجماعة ومؤسساتها توحي بأن الجماعة أنكرت منذ البداية مبدأ المساواة في السيادة بين الدول من خلال تأسيس مؤسسات فوق وطنية والتمييز بين الدول الأعضاء من حيث أوزان أصواتها أو تمثيلها في تلك المؤسسات[٢].

Baldur Thorhallsson and Anders Wivel, Small States in the European Union: What Do We Know and What Would We Like to Know?, Cambridge Review of International Affairs, Volume ١٩, Number ٤, December ٢٠٠٦,pp٦٥٣-٦٥٥.

http://rafhladan.is/bitstream/handle/١٠٨٠٢/٥٣٠/baldur_٪٢٠small_states.pdf?sequence=١

١- Baldur Thorhallsson and Anders Wivel, Op. Cit.,p.٦٥٢.

٢- Paul Magnette and Kalypso Nicolaidis, Large and Small Member States in the European Union: Reinventing the Balance, Notre Europe association, Research and European Issues N°٢٥, May ٢٠٠٣,p.٤.

http://notre-europe.eu/fileadmin/IMG/pdf/Etud٢٥-en.pdf

فالجماعة الأوروبية للفحم والصلب عام ١٩٥١، تم، مثلا، تصميم مؤسسات الجماعة بحيث يضمن التوازن بين الدول الأعضاء، من خلال آليات دستورية معينة، وهي[1]:

١) الحفاظ على مبدأ المساواة في السيادة ما بين الدول الأعضاء من خلال منح صوت واحد لكل دولة في المجلس، والتركيز على مبدأ الإجماع في اتخاذ بعض القرارات المهمة.

٢) الإخلال بمبدأ المساواة في السيادة والأخذ في الاعتبار عدم المساواة الاقتصادية والسكانية والعسكرية والسياسية بين الدول الأعضاء عند تحديد أوزان أصوات الدول الأعضاء في المجلس في بعض المجالات (بمنح أربعة أصوات لكل من ألمانيا وإيطاليا وفرنسا، و صوتين لكل من بلجيكا وهولندا، و صوت واحد للوكسمبورج، أي ١٧ صوتا، واشتراط ١٢ صوتا من تلك الأصوات لتحقيق الأغلبية الموصوفة). وعند تشكيل المفوضية الأوروبية منح مقعدان لكل من فرنسا وألمانيا وإيطاليا، ومقعد واحد لكل من لوكسمبورج وهولندا وبلجيكا، وكذلك عند توزيع مقاعد البرلمان الأوروبي (١٨ مقعدا لكل من فرنسا وألمانيا وإيطاليا و١٠ مقاعد لكل من هولندا وبلجيكا و٤ مقاعد لدولة لوكسمبورج).

واستمر العمل بهذه الإستراتيجية طوال سنوات التكامل، مع مراجعة أوزان أصوات الدول وعدد مقاعد كل دولة في المفوضية الأوروبية، مع كل توسع جغرافي للاتحاد.

ومن الجدير بالذكر أن المادة ١ الفقرة ١٥ من معاهدة لشبونة نصت على أن البرلمان الأوروبي يتكون من ممثلين عن مواطني الاتحاد الأوروبي لا يتجاوز عددهم عن ٧٥١ نائبا، يتم انتخابهم وفقا لنظام النسبية في الدول الأعضاء، بحيث لا يتجاوز عدد مقاعد أكبر دول الاتحاد (وهي ألمانيا) عن ٩٦ مقعدا واصغر دول الاتحاد عن ٦ مقاعد[2]. وقد اعتبرت لجنة الشؤون الدستورية في البرلمان الأوروبي أن نظام توزيع وانتخاب أعضاء البرلمان الأوروبي يراعي عدة مبادئ، هي[3]:

١) مبدأ الكفاءة.
٢) مبدأ التمثيل الوطني لكل الاتجاهات في الدولة العضو.
٣) مبدأ التضامن الأوروبي.
٤) مبدأ العدالة.

١- Paul Magnette and Kalypso Nicolaidis, Op. Cit.,p.٥.

٢ – راجع الملحق رقم (٤).

٣- Katarzyna Cegielka, Distribution of Seats in the European Parliament in Accordance With the Principle of Digressive Proportionality, Mathematical Economics, No. ٦(١٣), ٢٠١٠,pp.٢٢-٢٣.
http://journal.ue.wroc.pl/files/download.php?ar=١٤٠

وما زاد من أهمية البرلمان الأوروبي في تحقيق التوازن بين الدول الأعضاء في الاتحاد هو ما أثبتتهُ الدراسات التجريبية من أنه من الصعب على الدول الصغيرة في الاتحاد الحفاظ على مصالحها تجاه الدول الكبيرة من خلال استخدام حق النقض داخل المجلس، أو من خلال الأغلبية الموصوفة، نظرا لتقلص المجالات التي يستخدم فيها حق النقض من جهة، وتركيبة الأغلبية الموصوفة من جهة أخرى. ولكن البرلمان الأوروبي أصبح المكان الأفضل للدول الصغيرة للحفاظ على مصالحها تجاه الدول الكبيرة، لأن ممثلي الدول الصغيرة يستطيعون الحفاظ على مصالح شعوبهم من خلال تشكيل تحالفات واقعية ضمن الجماعات السياسية في البرلمان، بشكل أفضل من ممثلي تلك الدول في المجلس في ضوء آلية بين الحكومي الصارم[١].

وبالنسبة إلى المفوضية الأوروبية التي لطالما كانت تستخدم للحفاظ على التوازن ما بين الدول الكبيرة والدول الصغيرة في الاتحاد من خلال توزيع مقاعدها، فإنها لم تعد تلعب هذا الدور منذ معاهدة لشبونة على الأقل، لأن تلك المعاهدة نصت، لاعتبارات الكفاءة، على أن تتشكل المفوضية الأوروبية من عام ٢٠٠٩ إلى عام ٢٠١٤ من مفوض واحد لكل دولة عضو. ويتم تقليص حجمها اعتبارا من عام ٢٠١٤ إلى ثلثي عدد الدول الأعضاء مع الأخذ بنظر الاعتبار التوازن السكاني والجغرافي للدول الأعضاء المتمثلة فيها، وهذا يعني أنه لا يمكن للدول الكبيرة والصغيرة، بعد عام ٢٠١٤، أن تعتمد على المفوضية للحفاظ على مصالحها.

إن البرلمان الأوروبي، نظرا للأسباب سالفة الذكر، أصبح مؤسسة لها دور كبير في الحفاظ على التوازن بين الدول الكبيرة والدول الصغيرة في الاتحاد، الأمر الذي يساعد العملية التكاملية على الاستمرار ويجنبها مخاطر التوقف والتصدع، نتيجةً لإحساس الدول الكبيرة أو الدول الصغيرة بأنها لا تستفيد من العملية كما يقضي مبدأ العدالة.

***

المطلب الثالث: البرلمان الأوروبي والدفع باتجاه المزيد من التكامل

يشغل البعد المؤسسي ما فوق الوطني لإدارة العملية التكاملية، كما أشرنا في السابق، موقعا محوريا في منهج الوظيفية الجديدة الذي تسير عليه عملية التكامل الأوروبي، لأن وجود مؤسسات مركزية خاصة بعملية التكامل وفقا لتصورات الوظيفيين الجدد هو من بين العوامل الرئيسية لإنجاح عملية التكامل. وهذه المؤسسات، بالإضافة إلى قيامها بالمهام الموكولة إليها من قبل الدول المشاركة في العملية التكاملية، تقوم، حسب رأي الوظيفيين الجدد، بالضغط باتجاه المزيد من التكامل وبدفع

١- Paul Magnette and Kalypso Nicolaidis, Op. Cit.,pp.١٧-١٨.

حكومات الدول الأعضاء إلى قبول نقل المزيد من السلطات إليها، وذلك بهدف تعزيز عملية انتقال السلطة إلى المركز الجديد.

وفي هذا المطلب نتطرق إلى دور البرلمان الأوروبي في دفع الاتحاد الأوروبي وتعزيزه باتجاه المزيد من التكامل من خلال تعديل معاهدات الاتحاد من جهة، والحصول على المزيد من السلطات لذاته من جهة أخرى، وذلك من أجل إثبات فرضية أن البرلمان الأوروبي يعمل، كمؤسسة ما فوق وطنية وذي بعد شعبي، على دفع عملية التكامل باتجاه المزيد من التكامل من جهة، والعمل على الحصول على المزيد من السلطات كمؤسسة ما فوق وطنية، وذلك من خلال الفروع التالية:

***

الفرع الأول: دور البرلمان الأوروبي في تعديل معاهدات الاتحاد

فيما يتعلق بدور البرلمان الأوروبي في تعديل معاهدات الاتحاد، تنص (المادة ٤٨) من معاهدة لشبونة، لأول مرة من خلال معاهدات الاتحاد ووفقا لإجراء التعديل العادي، على مشاركة البرلمان الأوروبي في تعديل معاهدات الاتحاد وذلك على ثلاثة مستويات، وهي: المستوى الأول، **اقتراح التعديل**، فيمكن للبرلمان الأوروبي أن يقدم اقتراحات بشأن تعديل المعاهدات للمجلس الأوروبي. والمستوى الثاني، **استشارة البرلمان حول دراسة مشاريع تعديل المعاهدات**، وعلى المجلس الأوروبي استشارة البرلمان والمفوضية الأوروبية حول مدى ضرورة دراسة اقتراح التعديل. والمستوى الثالث، **صياغة التعديل**، وإذا قرر المجلس الأوروبي دراسة التعديلات المقترحة فإن ممثلي البرلمان الأوروبي (مع ممثلي البرلمانات الوطنية للدول الأعضاء، ورؤساء الدول والحكومات الأعضاء، والمفوضية الأوروبية) سيشاركون في الهيئة التي تقوم بدراسة مقترحات التعديل وتقدم، بتوافق الآراء، توصيتها إلى لمؤتمر ممثلي حكومات الدول الأعضاء الذي سيجتمع لدراسة توصيات الهيئة فيما بعد ويقرر بالإجماع التعديلات الضرورية[1].

وقد جاء هذا النص بعد أكثر من نصف قرن من التكامل الأوروبي. ولكن لم يكن للبرلمان الأوروبي إلا دور استشاري فيما يتعلق بتعديل معاهدات الاتحاد في البداية. وسنوضح هذا الدور المهم للبرلمان الأوروبي، كمؤسسة فوق وطنية للاتحاد، في مجال مهم وحساس مثل تعديل المعاهدات، والذي يعتبر كأساس لتطور العملية التكاملية، وكخطوة في مسيرة التنازل عن السيادة من قبل الدول الأعضاء لصالح الكيان التكاملي. وتم ذلك على الشكل الآتي:

١- Article ٤٨, the Treaty on European Union. And see Rule ٧٤a, Rules of Procedure,٧th parliamentary term, July ٢٠١١.

أولا: البرلمان الأوروبي ومرحلة ما بين معاهدة باريس عام ١٩٥١ ومعاهدة روما لعام ١٩٥٧

بدأ عمل البرلمان الأوروبي في مجال معاهدات الاتحاد في عام ١٩٥٢ عندما دعا المستشار الألماني (كورنارد أديناور) الجمعية المشتركة للجماعة الأوروبية للفحم والصلب (البرلمان الأوروبي فيما بعد)، نيابة عن المجلس، إلى صياغة معاهدة الجماعة السياسية الأوروبية **European Political Community – EPC**–، التي نصت عليها المادة (٣٨) من معاهدة الجماعة الأوروبية للدفاع. وقامت الجمعية بتشكيل لجنة خاصة تعمل لوضع اتفاقية الجماعة الجديدة. وانتهت من عملها في آذار عام ١٩٥٣ وأحالت الأمر إلى اللجنة الوزارية للدول الست المنشئة للجماعة للتوقيع عليها. ولكن المشروع أصيب بالفشل في عام ١٩٥٤ عندما لم يصدق البرلمان الفرنسي عليه[١]. ومع ذلك لم ينته دور الجمعية فعادت لتشارك في التحضير لمعاهدة روما، كما سنرى.

بعد فشل معاهدتي الجماعة الأوروبية للدفاع والجماعة السياسية الأوروبية، قررت الدول الأعضاء في الجماعة الأوروبية للفحم والصلب أن تستمر في التكامل الاقتصادي، الذي يكون المساس بالسيادة فيه أقل ظهوراً أكثر قبولا، وقررت أن تعقد لهذا الغرض مؤتمرا في مسّينا بايطاليا في حزيران ١٩٥٥[٢].

لم تكن الجمعية البرلمانية للجماعة بعيدةً عن أجواء المناقشات التي دارت في تلك المرحلة بخصوص التكامل الأوروبي. وقبل مؤتمر مسّينا اجتمعت الجمعية، في منتصف أيار ١٩٥٥، وأصدرت قراراً دعت فيه الدول الأعضاء إلى إشراك مؤسسات الجماعة في وضع المعاهدات الجديدة من خلال تقديم الاقتراحات. وطالبت كذلك من الدول الأعضاء بعقد مؤتمر أو أكثر بين الحكومات لصياغة مسودة المعاهدات المطلوبة للمرحلة القادمة للتكامل الأوروبي. وبعد ذلك قررت الدول الأعضاء في مسّينا تشكيل لجنة من الخبراء برئاسة بول هنري سباك، وزير خارجية بلجيكا آنذاك ورئيس الجمعية البرلمانية في بداية تأسيس الجماعة الأوروبية للفحم والصلب، لإعداد تقرير حول إمكانية قيام الجماعة الاقتصادية الأوروبية والجماعة الأوروبية للطاقة الذرية (اليوراتيوم)، وتقديم نتائج اجتماعاتها للاجتماع القادم لوزراء خارجية الدول الأعضاء في أيار ١٩٥٦. وكانت ردة فعل الجمعية على قرارات مؤتمر مسّينا تتراوح مابين الارتياح لتشكيل لجنة سباك، والنقد لعدم اهتمام الدول

١– Richard Corbett, Francis Jacobs & Michael Shackleton, Op. Cit.,p.٣٩٧.

٢– Jon Pinder,op. cit.,p.١٠.

الأعضاء بالقضايا المؤسساتية للتكامل الأوروبي، وفي مقدمتها دور وسلطات الجمعية البرلمانية مقابل المفوضية والمجلس وانتخابها مباشرة من قبل المواطنين[١].

كانت العلاقة بين لجنة الخبراء والجمعية بمثابة المرة الأولى التي يعمل فيها كيان يمثل حكومات الدول الأعضاء (لجنة سباك) بموازاة كيان تمثيلي (الجمعية البرلمانية) في موضوع مهم مثل صياغة معاهدات جديدة تتعلق بالتكامل الأوروبي. وكان السيد سباك القوة الدافعة لعمل كلا الجانبين، كونه رئيس الجمعية في السابق ووزير الخارجية آنذاك. وقدمت اللجنة تقريرها النهائي في آذار ١٩٥٦[٢].

ناقشت الجمعية البرلمانية في ٢١ حزيران ١٩٥٦ التقرير الذي تم صياغته من قبل لجنة الشؤون المؤسساتية حول تصور الجمعية لمؤسسات التكامل الأوروبي في المستقبل. وكانت الاقتراحات الرئيسية في التقرير تتلخص في منح المزيد من السلطات لمؤسسات الجماعة وجعل الجمعية البرلمانية ومحكمة العدل للجماعة الأوروبية للفحم والصلب واحدة للجماعات الجديدة كذلك، وتوسيع سلطات المفوضية عموما، وجعل المفوضين مسؤولين أمام الجمعية، وأخذ القرارات بالإجماع في مجلس الوزراء بدلاً من أخذها بالأغلبية الموصوفة، وتحديد أوزان الأصوات للدول الأعضاء في المجلس بناء على نسبة إنتاج كل دولة، ومنح الجمعية سلطة مناقشة الميزانية وتعديلها، وإعطاء الجمعية حق تعيين أعضاء المفوضية، وتوسيع سلطات الجمعية لتشمل مناقشة المفوضية في اقتراحاتها بشأن أمور السياسة الاقتصادية للجماعة، وزيادة أعضاء الجمعية، وغيرها من الاقتراحات، واستمرت الجمعية بعد ذلك حتى وضع الصياغة النهائية للمعاهدات الجديدة وتابعت مسيرة المفاوضات عن القرب[٣].

يتضح من مقترحات الجمعية السابقة أن الجمعية البرلمانية كانت تحاول أن تنتهز أية فرصة لدفع التكامل الأوروبي باتجاه التعمق في التكامل من خلال توسيع سلطات مؤسسات الجماعة عامة، وسلطات الجمعية البرلمانية خاصة.

وفي شباط عام ١٩٥٧، وبينما كانت المفاوضات جارية بين الدول الأعضاء، أخذت الجمعية البرلمانية خطوة حاسمة لمنع تأسيس جمعية برلمانية أخرى للجماعتين الجديدتين، في وقت الذي قررت الدول الأعضاء إنشاء الجمعية الجديدة تقريبا أثناء المفاوضات. وقد لجأت الجمعية في مسعاها هذه إلى مساندة الجمعية البرلمانية لكل من منظمة مجلس أوروبا واتحاد غرب أوروبا. وقدمت مذكرة

١- Franco Piodi, Towards a Single Parliament: The Influence of the ECSC Common Assembly on the Treaties of Rome, Archive and Documentation Centre (CARDOC), Directorate General for the Presidency, European Parliament,٢٠٠٧,pp.٢١-٢٣.

٢- Franco Piodi, Towards a Single Parliament, Op. Cit.,pp.٢٣-٢٤.

٣- Ibid.,pp.٢٨-٣١.

بهذا الشأن إلى السيد سباك الذي عرضها بدوره على الدول الأعضاء التي وافقت على اقتراح الجمعية القاضي بعدم تأسيس جمعية جديدة، بل تأسيس جمعية واحدة للجماعات الثلاث مع توسيع عدد أعضائها بحيث يتلاءم مع وظائفها الكثيرة[١].

بعد أن تم التوقيع على معاهدتي الجماعة الاقتصادية الأوروبية والجماعة الأوروبية للطاقة الذرية في ٢٥ آذار ١٩٥٧، كانت الجمعية البرلمانية قد حققت بعض مطامحها، وكان ذلك بمثابة انتصار للجمعية، كونها جمعية غير منتخبة مباشرة من قبل المواطنين، إضافة إلى أن صياغة المعاهدات الدولية، كانت في ذلك الوقت، من ضمن اختصاصات الدول فقط. ومع ذلك استطاعت الجمعية أن تؤثر في مجرى المفاوضات بين حكومات الدول الأعضاء، وتحقيق بعض مكتسبات مهمة، من بينها منع تعدد الجمعيات وتأسيس الجمعية البرلمانية الموحدة للجماعات الأوروبية الثلاث، التي أصبحت بمثابة التجسيد لفكرة أوروبا الموحدة، ومنحت معاهدة روما تحت ضغط الجمعية البرلمانية، سلطات أوسع للجمعية والمفوضية الأوروبية مقارنة بتلك المحددة لهما في مؤتمر مسّينا عند بداية المفاوضات على معاهدة روما[٢].

ثانيا: البرلمان الأوروبي ومعاهدة القانون الأوروبي الموحد لعام ١٩٨٦

كانت مبادرة ألتيرو سبينللي Altiero Spinelli[٣] هي من أكثر مبادرات البرلمان الأوروبي شهرة لتعديل معاهدة روما في فترة ما بين معاهدة روما عام ١٩٥٧ ومعاهدة القانون الأوروبي الموحد لعام ١٩٨٦. فبعد انتخابه عضو في البرلمان الأوروبي، شجب في ١١ كانون الأول لعام ١٩٧٩ عدم قدرة حكومات الدول الأعضاء في الجماعة الأوروبية على مواجهة التحديات التي تواجه أوروبا. وصرح بأن على البرلمان الأوروبي أن يضغط باتجاه إصلاح فعال للجماعة من خلال تجديد معاهدة روما. واقترح صياغة معاهدة جديدة باسم (الاتحاد الأوروبي) بدلا من معاهدة روما واسم (الجماعة

١- Franco Piodi, Towards a Single Parliament, Op. Cit.,pp.٣٥-٣٧.

٢- Ibid.,pp.٤١-٤٢.

٣ - ألتيرو سبينللي Altiero Spinelli (١٩٠٧-١٩٨٦): إيطالي المولد، ويعتبر من الشخصيات السياسية الأوروبية المشهورة الذي دافع خلال نصف قرن عن فكرة الولايات المتحدة الأوروبية. وقد شارك في المقاومة الإيطالية أثناء الحرب العالمية الثانية. ويعتبر من الناشطين الرئيسيين الذين قاموا بعقد عدة لقاءات ومؤتمرات للمقاومة الأوروبية خلال سنوات الحرب العالمية الثانية، وأصدر معهم عدة بيانات حول ضرورة الوحدة الأوروبية لتحقيق السلم الأوروبي. وكان مفوضاً في المفوضية الأوروبية بين فترة ١٩٧٠-١٩٧٦. وانتخب عضوا في البرلمان الأوروبي عام ١٩٧٩. وساهم بشكل كبير في تطوير الجماعة الأوروبية. ويعرف كمفكر في مجال الوحدة الأوروبية أكثر منه كناشط. راجع

David Phinnemore and Lee McGowan, Op. Cit.,p.٣٧٢.

الأوروبية). واستطاع مع بعض زملائه في البرلمان أن يقنع البرلمان الأوروبي بتشكيل لجنة لدراسة الموضوع، وعين هو كمقرر عام اللجنة[١].

والجدير بالذكر أنَّ سبينللي كان يرى أن البرلمان الأوروبي هو المكان المناسب لتلك المبادرات، لأن استخدام البرلمان للتوصل إلى التسوية بين القوى السياسية الرئيسية في أوروبا هي الطريقة التي من المرجح أن تؤدي إلى التقدم الحقيقي أكثر من الطريقة التقليدية في إعداد المعاهدات من خلال لجان العمل المشكلة من مسؤولين في وزارات الخارجية للدول المعنية. وقد تبنى البرلمان الأوروبي في ١٤ شباط ١٩٨٤ (مشروع معاهدة الاتحاد الأوروبي The Draft Treaty of European Union) الذي تمت صياغته من قبل لجنة سبينللي، بأغلبية ٢٣٧ صوتا ضد ٣١ صوتا، دلّت هذه الأغلبية على أن مشروع المعاهدة تمت صياغته بالتوافق بين الجماعات السياسية المختلفة في البرلمان[٢].

ونذكر أن مشروع المعاهدة كان يتكون من ديباجة و٨٧ مادة موزعة على ستة أقسام. وكان بمثابة معاهدة جديدة مكتملة وليس تعديلا لمعاهدات الجماعة، على الرغم أنه كان يتضمن مكتسبات المعاهدات السابقة [٣]. ومن أهم التغييرات الرئيسية التي دعا إليها المشروع هي[٤]:

١) توسيع مجال اختصاصات الجماعة (الاتحاد، كما جاء في مسودة المعاهدة) وإضفاء الطابع الرسمي على التعاون في مجال السياسة الخارجية والتعاون القضائي من خلال المعاهدة مع إمكانية إخضاعها للآلية الاندماجية (الآلية الفدرالية) بدلا من التعاون (آلية ما بين الحكومية) في المستقبل.

٢) رفع كفاءة نظام الجماعة من خلال:
   أ- توسيع نطاق التصويت بالأغلبية في المجلس.
   ب- تعزيز سلطات المفوضية التنفيذية.

٣) تعزيز الديمقراطية في الجماعة بتوسيع سلطات البرلمان الأوروبي كالآتي:
   أ- تبني طريقة القرار المشترك مع المجلس في مجال التشريع.
   ب- الحق في تعيين مفوضية جديدة بعد كل انتخابات أوروبية.

١- Luciano Bardi & Others, Building Parliament: ٥٠ Years of European Parliament History ١٩٥٨–٢٠٠٨, European Communities, ٢٠٠٩,p.١١٢.

٢- Richard Corbett, Francis Jacobs & Michael Shackleton, Op. Cit.,p.٣٨٤.

٣- Richard Corbett, The European Parliament's Role in Closer EU Integration, Palgrave, New York,١٩٩٨,p.١٦١.

٤- Ibid.,p.١٦٩.

ويلاحظ مما سبق أن مضمون مشروع المعاهدة الجديدة كان يتركز على السعي لتحقيق المزيد من التكامل كأساس لحل التحديات الاقتصادية والسياسية التي تواجه أوروبا. وأصبح، كما سنرى فيما بعد، الخطوط العريضة لجميع المحاولات التي تلت هذا المشروع لإصلاح وتطوير الاتحاد الأوروبي، الأمر الذي يؤكد صحة رأي سبينللي حول اعتبار البرلمان الأوروبي المكان المناسب الذي يمكن من خلاله أن تتم مناقشة المشاكل الأوروبية وإيجاد الحلول الواقعية لها، وهذا أفضل من اجتماعات اللجان الوزارية وتحمل تعقيدات المفاوضات الدبلوماسية، لأن البرلمان الأوروبي يتضمن ممثلي القوى السياسية الأوروبية الرئيسية.

وكانت ردود فعل رؤساء الحكومات بشأن مشروع سبينللي إيجابية بشكل عام، فقد صرح الرئيس الفرنسي آنذاك فرانسوا ميتران، والذي كان رئيسا للمجلس الأوروبي في تلك الفترة، أمام البرلمان الأوروبي بأن فرنسا تؤيد مشروع المعاهدة، واقترح أن تبدأ الدول الأعضاء بالمشاورات وعقد مؤتمر بين الحكومات حول هذا الموضوع. وأبدت فئة من البرلمانات الوطنية دعمها للمشروع، ودعا كل من البرلمان الإيطالي والبرلمان البلجيكي إلى تبنيه والتصديق عليه كما هو. وحث برلمان كل من فرنسا وهولندا وألمانيا حكوماته على بدء المفاوضات على أساس المشروع[١].

واعتبر سبينللي أن نجاح المبادرة أكد قوة شرعية البرلمان الأوروبي كمؤسسة تمثل مواطني الجماعة. وهذا دليل على أن البرلمان الأوروبي هو المؤسسة الأوروبية الوحيدة القادرة على تطوير التكامل الأوروبي من منظور أوروبي وباشتراك كل القوى السياسية في كل الدول الأعضاء[٢].

وبعد ذلك أنشأ المجلس الأوروبي لجنة خاصة، عرفت باسم **لجنة دوج Committee Dodge** للتمهيد للمفاوضات ما بين الحكومات على مشروع تعديل معاهدة روما. وكانت اللجنة تتكون من ممثلين شخصيين لرؤساء دول وحكومات الدول الأعضاء. وفي هذه المرحلة تدخّل البرلمان الأوروبي في عمل اللجنة بشكل غير مباشر، عندما رشح بعض الرؤساء من أعضاء البرلمان الأوروبي أو بعض الأعضاء السابقين في البرلمان، لتمثيلهم في هذه اللجنة. وعقدت اللجنة اجتماعات مع رئيس البرلمان الأوروبي والسيد سبينللي. واعتمدت اللجنة في عملها بشكل كبير على مشروع سبينللي[٣].

ثم أقر المجلس تقرير لجنة (دوج) وأعد في أيلول ١٩٨٥ مشروع معاهدة (القانون الأوروبي الموحد Single European Act) الذي تم التوقيع عليها في شباط ١٩٨٦ لإقامة سوق موحدة وبدأ نفاذها في تموز ١٩٨٧. وقد عُرفت –آنذاك– بمشروع **إقامة أوروبا ١٩٩٢**.

١- Richard Corbett, Francis Jacobs & Michael Shackleton, Op. Cit.,p.٣٨٤.

٢- Luciano Bardi, Op. Cit.,p.١١٣.

٣- Richard Corbett, Francis Jacobs & Michael Shackleton, Op. Cit.,p.٣٨٤.

وبالرغم من أن المجلس الأوروبي لم يتبنّ مشروع البرلمان بالكامل في معاهدة (القانون الأوروبي الموحد) فقد كانت أهمية المعاهدة الجديدة، التي جاءت تحت ضغط البرلمان وبمبادرة منه، تكمن في كونها التعديل الأول لمعاهدات الجماعة منذ ما يقارب الثلاثين سنة، وكانت بمثابة كسر ما أصبح من المحرمات، ومهدت الطريق لمفاوضات أكثر جوهرية أدت إلى معاهدة ماستريخت. وأعطى برنامج السوق الموحدة، الذي جاء في المعاهدة الجديدة، زخما جديدا أيضاً لمسيرة التكامل ودفعة لمؤسسات الجماعة، وكان له ضغوط جديدة باتجاه المزيد من الإصلاح والتكامل[١].

ثالثا: البرلمان الأوروبي ومعاهدة ماستريخت لعام ١٩٩١

بين عام ١٩٨٧ والانتخابات العامة في عام ١٩٨٩، بالرغم من حداثة القانون الأوروبي الموحد، فإن جهود البرلمان الأوروبي لم تتوقف، فقد اعتمد سلسلة من التقارير كانت تهدف إلى إظهار أوجه القصورلدى النظام الدستوري للجماعة. ففي البداية، لم تكن الدول الأعضاء مهتمة بإعادة فتح باب المفاوضات بشأن معاهدة جديدة،و لكنها في النهاية غيرت موقفها نتيجة لضغوط الناتجة من تنفيذ معاهدة القانون الأوروبي الموحد، وإنشاء السوق الأوروبية الموحدة، واعتقادها بأن تحقيق السوق الموحدة يتطلب في نهاية المطاف العملة الموحدة، وبأن الأوان قد آن للمضي قدما نحو تحقيق الاتحاد الاقتصادي والنقدي. ولهذا قرر المجلس الأوروبي، في مدريد عام ١٩٨٩ ، عقد مؤتمر ما بين الحكومات في كانون الأول ١٩٩٠ لدراسة الاتحاد الاقتصادي والنقدي. وكان موقف البرلمان من القرار هو اقتراح جدول أعمال واسع للمؤتمر، والتأكيد على الجوانب الثلاثة التي ركز عليها، مشروع سبينللي في السابق، أي توسيع اختصاصات الجماعة، وزيادة الكفاءة في عملية اتخاذ القرار، لاسيما من خلال توسيع نطاق التصويت بالأغلبية في المجلس، وتعزيز الديمقراطية في الجماعة من خلال توسيع سلطات البرلمان التشريعية والرقابية[٢].

واكتسبت اقتراحات البرلمان لمؤتمر الحكومات دعما تدريجيا، في البداية، من البرلمان الإيطالي، وبعد ذلك من الحكومة البلجيكية. وقبل شهر من بدء مؤتمر الحكومات للتفاوض حول الاتحاد السياسي والاقتصادي والنقدي، عقد، لأول مرة في تاريخ مسيرة التكامل الأوروبي، ممثلو البرلمانات الوطنية لجميع الدول الأعضاء مع ممثلي البرلمان الأوروبي في روما، في تشرين الأول ١٩٩٠، مؤتمرا لمدة أسبوع واحد لدراسة حالة التكامل الأوروبي. وكان ثلثا مندوبي المؤتمر من البرلمانات

١- Richard Corbett, Francis Jacobs & Michael Shackleton, Op. Cit.,p.٣٨٥.

٢- Adrienne Heritier, Explaining Institutional Change in Europe, Oxford University Press, New York,٢٠٠٧,pp.٩٠-٩١.

الوطنية والثلث الآخر من البرلمان الأوروبي. وفي نهاية المؤتمر تم اعتماد إعلان بأغلبية ١٥٠ صوتاً مقابل ١٣ صوتاً، تضمن كل المقترحات الرئيسة للبرلمان الأوروبي حول تعديل المعاهدة[١].

وأثناء المؤتمر حافظ البرلمان الأوروبي على نشاطه ومساهمته في صياغة المعاهدة الجديدة، ولو بشكل غير مباشر، وذلك من خلال عقد مؤتمر بين مؤسسات الجماعة إلى جانب مؤتمر الحكومات، وكان يتكون من ١٢ وزيرا من المجلس، و١٢ عضوا من البرلمان، و٤ مفوضين من المفوضية الأوروبية. وقد عقدوا اجتماعات شهرية لمناقشة سير المفاوضات. وحضر رئيس البرلمان عدة اجتماعات وزارية لمؤتمر الحكومات. وقام وفد من البرلمان الأوروبي بجولة على كل عواصم الدول الأعضاء، وعقد لقاءات فردية مع كل رئيس حكومة[٢].

وعند التوقيع على معاهدة ماستريخت في شباط ١٩٩٢، لم يكن البرلمان الأوروبي قد حقق كل آماله من وراء المعاهدة الجديدة، ومع ذلك فإن معاهدة ماستريخت تعتبر خطوة كبيرة لمسيرة التكامل الأوروبي عامة والبرلمان الأوروبي خاصة، فقد تم توسيع مجالات اختصاص الاتحاد وسلطات البرلمان التشريعية والرقابية. وقضت المادة (ن الفقرة ٢) منها بمراجعة المعاهدة في مؤتمر الحكومات الذي عُقد لهذا الغرض في عام ١٩٩٦.

رابعا: البرلمان الأوروبي ومعاهدة أمستردام ١٩٩٧

بحلول انتخابات البرلمان الأوروبي عام ١٩٩٤ كانت مراجعة معاهدة ماستريخت قد فرضت نفسها على أجندة التكامل الأوروبي لعدة أسباب، منها: أولا، قضت معاهدة ماستريخت ذاتها بمراجعتها في عام ١٩٩٦، وكان هذا من اجل العودة إلى القضايا التي لم تحل في ماستريخت عام ١٩٩١. ثانيا، التحضير لانضمام دول أوروبا الوسطى والشرقية. ثالثا، التحضير للوحدة النقدية. ورابعا، جعل الاتحاد أقرب إلى المواطنين وأكثر فاعلية وأكثر انفتاحا وديمقراطية[٣].

بناء على ما سبق قرر المجلس الأوروبي في كورفو في حزيران ١٩٩٤ تشكيل لجنة باسم **(مجموعة تأمل Reflection Group)** لتبدأ العمل في حزيران ١٩٩٥ للتمهيد لمؤتمر الحكومات المزمع انعقاده في عام ١٩٩٦ للمفاوضات حول مراجعة معاهدة الاتحاد. وكان من المقرر أن تتشكل اللجنة من ممثلين شخصيين لوزراء خارجية الدول الأعضاء الخمسة عشر، وعضو من المفوضية

١- Adrienne Heritier, Op. Cit.,p.٩٢.

٢- Richard Corbett, Francis Jacobs & Michael Shackleton, Op. Cit.,p.٣٨٦.

٣- Gerad Falkner and Michel Nentwich, The Amsterdam Treaty: The Blueprint for the Future Institutional Balance?,in the book” European Integration After Amsterdam: Institutional Dynamics and Prospects for Democracy, Edited by Karlheinz Neunreither and Antje Winer, Oxford University Press, New York,٢٠٠٠,pp.١٦-١٧.

الأوروبية وعضوين من البرلمان الأوروبي. ودعا المجلس الأوروبي كذلك مؤسسات الاتحاد إلى إعداد تقارير حول تصوراتها بشأن تعديل معاهدة ماستريخت للجنة التأمل. وأعد البرلمان الأوروبي تقريره وقدمه للجنة التأمل، وشدد فيه على التحديات المؤسسية التي تواجه الاتحاد، وهي: العجز الديمقراطي، وإصلاح عملية صنع القرار، وإعداد الاتحاد الأوروبي للتوسع الجغرافي، وعدم الانفتاح والمساءلة الديمقراطية. ودعا أيضا إلى معاهدة واحدة وموحدة ومبسطة. وأشار التقرير إلى أوجه قصور معاهدة ماستريخت فيما يتعلق بعدم فاعلية السياسة الخارجية والأمنية المشتركة، ودعا إلى إدماجها مع السياسة التجارية المشتركة وسياسة التعاون والمساعدات الإنسانية للاتحاد، واتخاذ القرار فيها بالأغلبية بدلا من الإجماع. ودعا كذلك إلى تطوير وتوسيع سياسة العدالة والشؤون الداخلية، خاصة في مجال اللجوء، وسياسة الهجرة والحدود، ومكافحة تجارة المخدرات. ودعا البرلمان في تقريره إلى تعميق المواطنة الأوروبية من خلال وضع حقوق سياسية واجتماعية أكثر للمواطن الأوروبي في المعاهدة الجديدة ورفض العنصرية وكراهية الأجانب[١].

وفيما يتعلق بالقضايا المؤسسية، أكد البرلمان على أهمية دور واستقلالية المفوضية الأوروبية، وتحديد مفوض واحد لكل دولة عضو، وتعزيز سلطات رئيس المفوضية، وانتخابه من قبل البرلمان الأوروبي من بين قائمة بأسماء المرشحين لهذا المنصب مقدمة من قبل المجلس الأوروبي، وتوسيع نطاق التصويت بالأغلبية الموصوفة. ودعا البرلمان إلى توسيع سلطات محكمة العدل الأوروبية لتشمل مناطق السياسة الخارجية والأمنية المشتركة وسياسة التعاون القضائي والشؤون الداخلية واتفاق شنجن. وفيما يتعلق بسلطات البرلمان ذاته فقد دعا تقرير البرلمان إلى تحديد الحد الأقصى لعدد أعضائه بـ ٧٠٠ عضوا، وتوسيع سلطاته في جميع مجالات اختصاصات الاتحاد الأوروبي التشريعية والمالية، ووضعها على قدم المساواة مع المجلس، من خلال توسيع نطاق المشاركة والموافقة[٢].

في الجولات الأولى لمناقشات لجنة مجموعة التأمل، لم تكن لدى الدول الأعضاء، وحتى لدى المفوضية الأوروبية، رؤية واضحة حول كيفية تعديل معاهدة ماستريخت. بل كان لدى ممثلي البرلمان فقط مجموعة كاملة من الاقتراحات لتعديلها، الأمر الذي مكن ممثلي البرلمان من لعب الدور الرئيسي في وضع جدول أعمال اللجنة وعملها ومناقشاتها. وأصدرت المجموعة تقريرها في ٥ كانون الأول ١٩٩٥، فأظهر مضمونه تبنيها للكثير من مقترحات البرلمان فيما يتعلق بتطوير المواطنة

١- Francis Jacobs, Reforming the European Union from Maastricht to Amsterdam, Longman,England,٢٠٠٠,pp.٥٨-٥٩ .

٢- Richard Corbett, European Parliament's Role in Closer EU Integration,Op. Cit.,p.٣٧١.

الأوروبية، وتعزيز الديمقراطية في الاتحاد، وتعزيز عمود السياسة الخارجية وعمود العدالة والشؤون الداخلية، وجوانب الإصلاح المؤسسي[1].

وبدأ مؤتمر الحكومات أعماله في تورينو في ٢٩ آذار عام ١٩٩٦. وقرر أن يجتمع وزراء خارجية لدول الأعضاء شهريا، وممثلو الوزراء أسبوعيا. وقرر اجتماع تورينو أيضا، وفي سابقة غير معهودة في تاريخ التكامل الأوروبي، الموافقة على طلب البرلمان الأوروبي بمشاركته المباشرة في مؤتمر الحكومات لتعديل معاهدة الاتحاد الأوروبي. وبعد مناقشات طويلة، وبالرغم من معارضة فرنسا وبريطانيا، وافقت الدول الأعضاء على مشاركة البرلمان في المؤتمر من خلال مشاركة رئيس البرلمان في الاجتماعات الشهرية لوزراء خارجية الدول الأعضاء وتعيين ممثلين أثنين من بين أعضاء البرلمان في الاجتماعات الأسبوعية لممثلي وزراء الخارجية[2].

وقعت الحكومات الأعضاء على مشروع المعاهدة الجديدة في **أمستردام** في ٢ تشرين الأول عام ١٩٩٧، التي دخلت حيز التنفيذ في ١ أيار عام ١٩٩٩. ومع أن المعاهدة الجديدة لم توقف كل طموحات البرلمان الأوروبي، فان الدول الأعضاء قررت تأجيل بعض القضايا المعلقة لحلها في المستقبل القريب من خلال معاهدة جديدة. ويمكن القول بأن معاهدة أمستردام جاءت ببعض مستجدات، أهمها: تعزيز السياسة الاجتماعية ومواطنة الاتحاد وتمديد الآلية الفدرالية إلى منطقة التعاون القضائي والشؤون الداخلية، وتعزيز مجال السياسة الخارجية والأمنية المشتركة من الناحية المؤسساتية باستحداث منصب الممثل السامي للاتحاد في هذا المجال، وتوسيع الأغلبية المشروطة في المجلس وتعزيز دور محكمة العدل والبرلمانات الوطنية في عملية التكامل.

وبذلك يمكن القول إن البرلمان الأوروبي قطع، في معاهدة أمستردام، شوطا باتجاه المزيد من السلطات والتدخل في تحديد مصير الاتحاد الأوروبي، وذلك لأنه استطاع أن يتدخل من قريب وبصورة مباشرة في عملية رئيسية في التكامل الأوروبي، هي تعديل المعاهدات، الأمر الذي أفسح في المجال أمام البرلمان لأن يتفاعل مباشرة مع المفاوضين وأن يؤثر في آرائهم ويوضح وجهات نظره ويدافع عن اقتراحاته. وبذلك ظهر البرلمان الأوروبي، أثناء مفاوضات أمستردام، أكثر واقعية وأقل تطرفا في أطروحاته بشأن تطوير التكامل الأوروبي.

الجدير بالذكر أن بعض أعضاء البرلمان الأوروبي، دعا بقوة إلى أن تشكل معاهدة أمستردام نهاية لعصر تعديل معاهدات الاتحاد من خلال العمل الدبلوماسي فقط، وإلى وجوب إتباع طرق أكثر فاعليةً، ووجوب أن يكون هناك أسلوب جديد يقضي بمشاركة أكبر للبرلمان الأوروبي والبرلمانات

١- Richard Corbett, European Parliament’s Role in Closer EU Integration,Op. Cit.,p.٣٧٢.

٢- Francis Jacobs, Op. Cit.,p.٥٩ .

الوطنية. ودعا البرلمان الأوروبي، بشكل غير مباشر، في قراره الصادر في ١٩ تشرين الثاني ١٩٩٧ إلى هذه النتيجة بقوله (إن معاهدة أمستردام تمثل نهاية الحقبة التاريخية التي يمكن فيها القيام بتحقيق الوحدة خطوة خطوة باستخدام الدبلوماسية الكلاسيكية)[١].

خامسا: البرلمان الأوروبي ومعاهدة نيس ٢٠٠١

بعد معاهدة أمستردام، أدرك قادة الدول الأعضاء أن الاتحاد الأوروبي بحاجة إلى إصلاحات مؤسسية، تمهيدا للتوسع الكبير باتجاه أوروبا الوسطى والشرقية. وعليه قرر المجلس الأوروبي، في حزيران ١٩٩٩، عقد مؤتمر جديد بين الحكومات في عام ٢٠٠٠، لتعديل معاهدة أمستردام بما يتناسب ومتطلبات المرحلة القادمة والتوسع المرتقب.

وساهم البرلمان الأوروبي هذه المرة في المؤتمر الجديد من خلال تقرير أعده في نيسان ٢٠٠٠. ووردت فيه عدة اقتراحات بشأن الإصلاح المؤسسي للاتحاد، أهمها: دمج جميع معاهدات الاتحاد في معاهدة واحدة يتقدمها ميثاق الحقوق الأساسية للاتحاد (الذي يجب صياغته من خلال هيئة تتكون من ممثلي البرلمان الأوروبي والبرلمانات الوطنية وحكومات الدول الأعضاء)، وتقسيم واضح للاختصاصات بين الاتحاد والدول الأعضاء من جهة، وبين مؤسسات الاتحاد بعضها البعض من جهة أخرى. و دعا التقرير كذلك إلى إلغاء نظام الأعمدة الموروثة من معاهدة ماستريخت، وتوسيع الآلية الفدرالية في اتخاذ القرارات في الاتحاد، ودمج منصب الممثل الأعلى للشؤون الخارجية للاتحاد ومنصب المفوض الأوروبي للشؤون الخارجية في منصب نائب رئيس المفوضية الأوروبية، والاستعاضة عن نظام التصويت بالأغلبية الموصوفة في المجلس بنظام الأغلبية المزدوجة المبنية على عدد الدول الأعضاء وحجم السكان.

وفيما يتعلق بالميزانية، جاء في التقرير اقتراح بالتخلص من التمييز بين النفقات الإلزامية وغير الإلزامية، وإدماج المنظور المالي في المعاهدات، على أساس مبلغ يتم الاتفاق عليه بين المجلس والبرلمان، مع اقتراحات حول إعادة توزيع مقاعد البرلمان وتمديد إجراء القرار المشارك في التشريع لمجالات أخرى، وتعزيز نظام الأحزاب السياسية الأوروبية، وغيرها من المواضيع ذات العلاقة بتعزيز التكامل الأوروبي. وتم التوقيع على المعاهدة الجديدة في نيس في شباط ٢٠٠١. ولأنها جاءت بإصلاحات مؤسسية محدودة، فقد أصيب أعضاء البرلمان الأوروبي بخيبة أمل[٢].

١- Francis Jacobs, Op. Cit.,p.٦١ .

٢- Luciano Bardi, Op. Cit.,p.١١٨. also see: Richard Corbett, Francis Jacobs & Michael Shackleton, Op. Cit.,p.٣٩١.

يظهر مما تقدم أن البرلمان الأوروبي حاول لدى المفاوضات على معاهدة نيس، ككل المفاوضات السابقة لتعديل معاهدات الاتحاد، أن يشارك بجدية في دفع عجلة التكامل الأوروبي للأمام والضغط على الدول الأعضاء باتجاه المزيد من التكامل. ومما يؤكد صحة توجهاته هو أن ما أقترحه البرلمان في مفاوضات نيس تم تبنيه في مشروع الدستور الأوروبي ومعاهدة لشبونة عام ٢٠٠٩، كما نرى فيما بعد.

سادسا: البرلمان الأوروبي ومشروع الدستور الأوروبي ومعاهدة لشبونة عام ٢٠٠٩

اتفقت الدول الأعضاء، عند إبرام معاهدة نيس، على عقد مؤتمر بين الحكومات في عام ٢٠٠٤، للنظر في القضايا الجوهرية التي لم تستطع معاهدة نيس أن تجد لها حلولاً جذرية عرفت بـ(بقايا أمستردام). وسمي الاتفاق بـ(إعلان حول مستقبل الاتحاد الأوروبي)[١].

وفي حزيران ٢٠٠١ دعا المجلس الأوروبي الدول الأعضاء إلى إنشاء (منتدى مفتوح) لمناقشة القضايا المتعلقة بالتكامل الأوروبي كوسيلة للمشاركة العامة في التحضير لمؤتمر الحكومات المزمع انعقاده في عام ٢٠٠٤ لإبرام معاهدة جديدة. ولكن البرلمان الأوروبي انتقد اقتراح المجلس الأوروبي وطالب بتشكيل هيئة قانونية واضحة المعالم بدلا من ذلك[٢]. وهنا اقترح البرلمان الأوروبي طريقة مبتكرة في إعداد المعاهدة الجديدة، ودعا إلى تشكيل هيئة مؤلفة من ممثلي البرلمان الأوروبي والبرلمانات الوطنية والمفوضية الأوروبية والحكومات، تعقد جلساتها علنية بهدف التوصل إلى اتفاق واسع بشأن معاهدة جديدة ومبسطة في شكل دستور للاتحاد يحل جميع القضايا العالقة في مسيرة التكامل الأوروبي. فالبرلمان الأوروبي كان يرى بأن هذه الطريقة تساعده على تبني اقتراحاته من خلال بناء تحالفات مع البرلمانات الوطنية والحكومات المؤيدة. ولم تكن أغلبية الدول الأعضاء متحمسة لاقتراح البرلمان في البداية، ولكن البرلمان استطاع في أقل من سنة أن ينتزع موافقة جميع الدول الأعضاء على اقتراحه من خلال مساندة البرلمانات الوطنية له[٣].

واقترح البرلمان الأوروبي كذلك على المجلس أهم الجوانب الرئيسية التي يجب التركيز عليها في المعاهدة الجديدة من أجل ضمان التوصل إلى حل كامل لمشاكل الاتحاد وأقصى قدر من الشفافية

---

١ – كانت بقايا أمستردام تتلخص في توسيع نطاق التصويت بالأغلبية الموصوفة وإعادة تنظيم نظام التصويت داخل المجلس وحجم وتركيبة المفوضية الأوروبية راجع الفصل الأول من القسم الأول من هذه الأطروحة.

٢- Franco Piodi, the European Parliament and the Proceedings of the European Convention, Archive and Documentation Centre (CARDOC), Directorate General for the Presidency, European Parliament,٢٠٠٧,p.١٧.

٣- Richard Corbett, Francis Jacobs & Michael Shackleton, Op. Cit.,p.٣٩٢.

والمشاركة في إنجاز هذا العمل. وأهم النقاط الرئيسية في مقترحات البرلمان كانت تتلخص في الأمور [١]:

١) إخضاع السياسة الخارجية والأمنية المشتركة لأسلوب عمل الجماعة (الآلية الفدرالية، واتخاذ القرارات فيها بالإجماع)، ودمجها مع السياسة التجارية المشتركة وسياسة التعاون والمساعدات الإنسانية للاتحاد، وجمعها في فصل واحد.
٢) الاعتراف بالشخصية القانونية للاتحاد.
٣) دمج ميثاق الحقوق الأساسية للاتحاد وجميع الأحكام المتصلة بحقوق مواطني الاتحاد بالمعاهدة الجديدة.
٤) القضاء على عدم الشفافية في أعمال البنك المركزي الأوروبي، وتعزيز التنسيق بين السياسات الاقتصادية لدول الأعضاء.
٥) تطوير منطقة الأمن والحرية والعدالة للاتحاد، من خلال دمج التعاون بين أجهزة الشرطة والقضاء في المسائل الجنائية، والتعاون في المسائل المدنية، والاعتراف الكامل باختصاص محكمة عدل الاتحاد فيما يتعلق بجميع الإجراءات المتعلقة بهذه المنطقة. وتكامل يوروجست ويوروبول في إطار مؤسسات الاتحاد، وتأسيس مكتب المدعي العام الأوروبي للمساءلة أمام محكمة العدل.
٦) تمديد إجراء القرار المشترك بحيث يغطي جميع النشاط التشريعي للاتحاد.
٧) انتخاب رئيس المفوضية من قبل البرلمان الأوروبي.

بعد ذلك قامت الرئاسة البلجيكية للمجلس بالعمل مع لجنة الشؤون الدستورية للبرلمان بصياغة وثيقة تم تبنيها فيما بعد، في كانون الأول ٢٠٠١ في لايكن، أصبحت تعرف بـ(إعلان لايكن)، الذي قضى بتشكيل هيئة مهمتها إعداد مشروع الدستور للاتحاد، تتكون من رئيس ونائبين، و (٢٨) ممثلا عن رؤساء دول وحكومات الدول الأعضاء وعن رؤساء دول وحكومات البلدان المرشحة – آنذاك– لعضوية الاتحاد الأوروبي (عضو واحد لكل دولة)، و(٥٦) ممثلا عن البرلمانات الوطنية للدول الأعضاء وعن البرلمانات الوطنية للبلدان المرشحة لعضوية الاتحاد (٢ لكل دولة)، و(١٦) ممثلا عن البرلمان الأوروبي، وممثلين اثنين عن المفوضية الأوروبية[٢].

وبدأ عمل الهيئة في ١ آذار ٢٠٠٢ واكتمل في حزيران ٢٠٠٣. ولعب أعضاء البرلمان الأوروبي أيضا دورا نشطا أثناء عمل الهيئة، نظرا لعددهم ومعرفتهم بالموضوع وعلاقاتهم الوثيقة مع البرلمانيين

١- Franco Piodi, the European Parliament and the Proceedings of the European Convention,Op. Cit.,p.١٨.

٢- Richard Corbett, Francis Jacobs & Michael Shackleton, Op. Cit.,p.٣٩٢.

الوطنيين. في ٢٤ أيلول ٢٠٠٣ اعتمد البرلمان الأوروبي مشروع الدستور الأوروبي الذي تمت صياغته من قبل الهيئة ووصف بأنه خطوة تقدمية ووصفه بالتقدم نحو تكريس التكامل الأوروبي والتنمية الديمقراطية. وخلال مؤتمر الحكومات الذي بدأ في روما، في ٤ تشرين الأول ٢٠٠٣، شارك رئيس البرلمان الأوروبي في اجتماعات رؤساء الحكومات، وممثلان أثنان للبرلمان في الاجتماعات الوزارية للمؤتمرين. وطلب بات كوكس، رئيس البرلمان الأوروبي آنذاك، من حكومات الدول الأعضاء التوقيع على مشروع الدستور. وحذّر أندريو دوف، ممثل البرلمان الأوروبي في المؤتمر، الدول الأعضاء من إتِّباع النهج الانتقائي في المفاوضات على مشروع الدستور لأنه من شأن ذلك القضاء على المشروع الذي تمت صياغته كأجزاء مترابطة لا يمكن الأخذ ببعضها دون البعض الأخرى[١].

وقد تم إقرار معاهدة الدستور في حزيران ٢٠٠٤ من قبل الدول الأعضاء، وتم تبنيها بصفة رسمية والتوقيع عليها في روما في ٢٩ تشرين الأول ٢٠٠٤، ولكن عملية التصديق واجهت مشاكل عندما تم رفض المعاهدة في استفتاءين شعبيين في فرنسا في ٢٧ أيار ٢٠٠٥، وفي هولندا في أول حزيران ٢٠٠٥.

وفي أعقاب رفض الدستور الأوروبي في فرنسا وهولندا، صرح البرلمان الأوروبي بأن رغبات مواطني الاتحاد، سواء الذين صوتوا لصالح الدستور أو ضده يجب أن تؤخذ في الاعتبار. ونشر كل من رئيس البرلمان الأوروبي والمجلس الأوروبي والمفوضية الأوروبية في بروكسل إعلانا مشتركا يشدد على ضرورة انتظار فترة للتفكير.

واستمرت "فترة التفكير" سنتين ونصف سنة، وانتهت مع اعتماد معاهدة لشبونة في ديسمبر ٢٠٠٧. وفي حزيران ٢٠٠٦، دعا المجلس الأوروبي الرئاسة الألمانية للمجلس لإعداد تقرير حول كيفية دفع مسيرة التكامل إلى الأمام. وبعد عام، وافق المجلس الأوروبي، في اجتماعه في ٢١ و ٢٢ حزيران ٢٠٠٧، على عقد مؤتمر جديد للحكومات من أجل وضع "معاهدة الإصلاح" التي من شأنها تعديل المعاهدات القائمة، دون محاولة لوضع دستور لأوروبا. وأرسل البرلمان الأوروبي ثلاثة مندوبين للمؤتمر. ووقعت الدول الأعضاء على المعاهدة الجديدة بالفعل في مدينة لشبونة (البرتغال) في ١٣ كانون الأول ٢٠٠٧، ودخلت المعاهدة في أول كانون الثاني ٢٠٠٩ حيز التنفيذ بعد استكمال التصديق عليها من قبل جميع دول الاتحاد. وتمت إعادة تسمية هذه المعاهدة بـ "المعاهدة حول عمل الاتحاد الأوروبي" التي تعرف في الأدبيات العامة بـ"معاهدة لشبونة"[٢].

١- Luciano Bardi, Op. Cit.,pp.١٢١-١٢٠.

also see: Richard Corbett, Francis Jacobs & Michael Shackleton, Op. Cit.,p.٣٩١.

٢- Luciano Bardi, Op. Cit.,pp.١٢٤-١٢٦.

يظهر من كل ما تقدم أنه للبرلمان الأوروبي في البداية دور استشاري فقط في موضوع تعديل المعاهدات، إلا أنه كان يراقب عملية التكامل الأوروبي ويتفاعل معها باستمرار. ولم يكن يكتفِ بهذا الدور الاستشاري، بل كان يقدم توصيات للمؤتمرات الحكومية الخاصة بتعديل المعاهدات. وكانت اقتراحاته تتركز على توسيع سلطات الاتحاد والمزيد من التكامل لمواجهة مشاكل أوروبا الاقتصادية والسياسية والاجتماعية. وكان أحيانا يبادر إلى طلب تعديل المعاهدات، كما رأينا في مشروع سبينللي عام ١٩٨٤. وكان له دور كبير في إقناع الدول الأعضاء في عام ١٩٨٩ بتعديل معاهدة (القانون الأوروبي الموحد) لاستكمال التكامل الاقتصادي والنقدي . بل أصبح يطالب بالمشاركة في الأعمال التحضيرية لتعديل المعاهدات بعد معاهدة ماستريخت عام ١٩٩١. وتمت الموافقة على طلبه هذا منذ عام ١٩٩٦. وطلب البرلمان أكثر من ذلك عندما دعا إلى التغيير الجذري في طريقة تعديل المعاهدات من خلال تشكيل هيئة خاصة بصياغة المعاهدات الجديدة تتكون من ممثلي البرلمان الأوروبي والبرلمانات الوطنية إلى جانب ممثلي حكومات الدول الأعضاء، الأمر الذي وافقت عليه الدول الأعضاء منذ بدأ الأعمال التحضيرية لصياغة مشروع الدستور الأوروبي في عام ٢٠٠٢ وتم تقنينه في معاهدة لشبونة عام ٢٠٠٩. بذلك أصبح للشعوب الأوروبية أن تتدخل في عملية تعديل معاهدات التكامل في جميع المراحل (الاقتراح والصياغة والموافقة) من خلال مشاركة البرلمان الأوروبي في تلك العملية. وبهذا أصبح المواطن الأوروبي أقرب إلى عملية كانت في السابق تجري في الأروقة الدبلوماسية للدول الأعضاء فقط. ويعد هذا خروجا غير مألوفاً عن الآلية التقليدية لإبرام وتعديل المعاهدات الدولية.

تعد كانت مشاركة البرلمان الأوروبي في تعديل المعاهدات تهدف في السابق إلى دفع العملية التكاملية إلى الأمام وإيجاد الحلول الجذرية لمشاكلها. واستطاع البرلمان أن يحدث تأثيرا كبيرا في الدول الأعضاء ويصبح المعقل الرئيسي للتغيير، في مراحل مختلفة من التكامل الأوروبي. وهذا يؤكد صحة اعتقاد الوظيفيين الجدد بأهمية دور المؤسسات ما فوق الوطنية في مثلث عملية التكامل (الدول، والمؤسسات فوق الوطنية، والمواطن) ودفعها باتجاه المزيد من التكامل من جهة، والقدرة الذاتية لتلك المؤسسات على الضغط على الدول الأعضاء لتتنازل عن المزيد من السيادة لصالح الكيان التكاملي، من جهة أخرى.

***

الفرع الثاني: تطور الصلاحيات المالية والتشريعية للبرلمان الأوروبي

في هذا الفرع نسلط الضوء على دور البرلمان الأوروبي في تعميق وتطوير التكامل الأوروبي من خلال توسيع سلطاته المالية والتشريعية على حساب المجلس كمؤسسة تمثل الدول الأعضاء، ونبيّن

حقيقة القدرة الذاتية للبرلمان الأوروبي، كمؤسسة فوق وطنية، على دفع عملية التكامل باتجاه المزيد من التكامل، ومن ثم حصوله على المزيد من السلطات من الدول الأعضاء، وذلك من خلال النقاط التالية.

أولا: تطور الصلاحيات المالية للبرلمان

لم تكن الجماعات الأوروبية الثلاثة تتمتع بالموارد المالية المستقلة حتى بداية السبعينات من القرن الماضي، مع أن المعاهدات المؤسسة نصت على ذلك[1]، بل كانت تعتمد في الحصول على مواردها المالية على مساهمة الدول الأعضاء مباشرة، شأنها في ذلك شأن المنظمات الدولية الحكومية التقليدية.

لقد أصدر مجلس الجماعة الاقتصادية، في كانون الثاني ١٩٦٢، لائحة يدعو فيها إلى تحويل الرسوم المفروضة على الواردات الزراعية من الدول الخارجة عن الجماعة إلى الواردات المالية للجماعة مباشرة كمورد مالي ذاتي مستقل للجماعة. وصدرت هذه اللائحة نتيجة الحاجة لترتيبات جديدة لتمويل السياسة الزراعية المشتركة من جهة، وتطبيقا للمادة ٢٠١ لمعاهدة روما، التي تنص على تغيير نظام تمويل الجماعة على نحو تعتمد فيه الجماعة، في المستقبل، على الموارد الذاتية لتمويل نفقاتها بدلا من اعتمادها على مساهمات الدول الأعضاء. وطلب المجلس، في نهاية عام ١٩٦٤، أن تقدم المفوضية الأوروبية اقتراحا بخصوص إمكانية فرض الرسوم من قبل الجماعة مباشرة لتصبح موارد ذاتية مباشرة في مرحلة السوق الموحدة. وقدمت المفوضية في نيسان ١٩٦٥، اقتراحها بشأن إنشاء نظام التمويل الذاتي للجماعة وتوسيع صلاحيات المفوضية والبرلمان الأوروبي لتشمل ميزانية الجماعة لئلا تفلت موارد ونفقات الجماعة من سيطرة البرلمانات الوطنية في حالة اعتماد نظام الموارد المالية المستقلة للجماعة. ولكن اقتراح المفوضية فشل بسبب رفض فرنسا في اجتماع المجلس في حزيران ١٩٦٥. وقد غادر الوفد الفرنسي آنذاك الاجتماع، الأمر الذي أدى إلى ظهور أزمة طويلة بين الجماعة وفرنسا عُرفت بأزمة (الكرسي الفارغ). هذه الأزمة وضعت نهاية لتطور التكامل الأوروبي طوال فترة الستينات، وأوصلت التكامل الأوروبي إلى مفترق طرق: بين إجراء الإصلاح المؤسسي بتوسيع سلطات المؤسسات التكاملية فوق الوطنية، مثل المفوضية والبرلمان الأوروبي لإحراز التقدم في عملية التكامل، وبين عدم إجراء الإصلاحات المؤسسية وتوقف مسيرة التكامل. وما يؤكد ذلك هو عدم إحراز أي تقدم في عملية التكامل الأوروبي بصورة عامة والسياسة الزراعية

---

١ – (المادة ٤٩) من معاهدة الجماعة الأوروبية للفحم والصلب و(المادة ٢٠١) من معاهدة الجماعة الاقتصادية الأوروبية.

المشتركة بصورة خاصة، وذلك حتى انتهاء تشكيك فرنسا بالتكامل الأوروبي واتخاذ مجموعة من القرارات المهمة بشأن تطوير التكامل الأوروبي في مؤتمر لاهاي عام ١٩٦٩[١].

وأقر المجلس في لاهاي نظاما جديدا للتمويل يقوم على الموارد الذاتية، وّعُقدت في عام ١٩٧٠ معاهدة بروكسل الخاصة بالموازنة، وأصبحت نافذة في ١ كانون الثاني عام ١٩٧١، وقضت بتمويل نفقات الجماعات الأوروبية من الموارد الذاتية ابتداء من العام ١٩٧٤. ولهذا أعطت المعاهدة الخاصة بالموازنة، في عام ١٩٧٥، البرلمان سلطة تعديل الإنفاق غير الزراعي ورفض مشروع الموازنة بأغلبية ثلثي الأصوات، بشرط حضور أغلبية أعضائه. وبدأ البرلمان بممارسة هذه السلطة منذ عام ١٩٧٩ [٢].

ثم جاءت معاهدة ماستريخت وأعطت البرلمان الأوروبي سلطات تكاد تعادل من حيث التطبيق العملي، سلطات البرلمانات الوطنية بخصوص الميزانية (المواد ٢٠١-٢٠٤). وبموجب أصبح للبرلمان سلطة إقرار الميزانية كل سنة[٣]، وأصبح يحق له عند القراءة الأولى لمشروع الميزانية، أن يقترح تعديلات على المشروع فيما يخص تغيير بنود النفقات الإلزامية المتعلقة بسياسات الاتحاد الأوروبي، بشرط أن لا تؤدي إلى زيادة النفقات الإجمالية. وأصبح له أيضا سلطة إدخال التعديلات على النفقات غير الإلزامية، التي لا تترتب تلقائيا على نصوص المعاهدة، مثل صناديق المعونة المختلفة. أما عند القراءة الثانية فان للبرلمان وحده الحق في اعتماد أو رفض الميزانية المقترحة بشكل نهائي[٤].

وفيما يتعلق بصلاحيات البرلمان الخاصة بالميزانية في معاهدة لشبونة، فإن المعاهدة عززت صلاحياته أيضا، فأخضعت، وفقا للمادة ١٤(١) و المادة ١٦(١) والمادة ٣١٠ والمادة ٣١٤، ميزانية الاتحاد الأوروبي إلى إجراء التشريع العادي مع قراءة وإجراء مصالحة واحدة بين البرلمان والمجلس، بالإضافة إلى إزالة التقسيم القديم بين الإنفاق الإلزامي والإنفاق غير الإلزامي بخصوص صلاحيات البرلمان في تعديل مشروع الميزانية، الأمر الذي يعني تمديد سلطات البرلمان إلى كامل الميزانية بشقيها (النفقات الإلزامية والنفقات غير الإلزامية)[٥].

١-Berthold Rittberger, Building Europe's Parliament, Oxford University Press, New York,٢٠٠٥,p.١١٧-١٢٠

٢-Berthold Rittberger, Op. Cit.,pp.١١٧-١٢٠.

٣ - د.محمد محمود الإمام، تطور الأطر المؤسسية للاتحاد الأوروبي،المرجع السابق،ص٢١٣- ٢١٤.

٤ - د.حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي،المرجع السابق،ص٢١٣.

٥ - Stefan Griller &Jacques Ziller,Op. Cit., p.١٣٠.

يستنتج مما تقدم أن استمرار وتطور مسيرة التكامل الأوروبي في ستينات القرن الماضي، كان يحتاج إلى تبني نظام خاص لموارد الجماعة المالية بدلا من اعتمادها كليا على نظام المساهمات الوطنية للدول الأعضاء. وكان تبني هذا النظام يحتاج إلى إجراء تغييرات مؤسسية مناسبة في الجماعة، وذلك بهدف ملء الفراغ الذي كان يظهر بخصوص الرقابة البرلمانية على واردات ونفقات الجماعة من قبل البرلمانات الوطنية أثناء فترة اعتماد ميزانية الجماعة كليا على المساهمات المالية للدول الأعضاء. وبما أن البرلمان الأوروبي هو البديل للبرلمانات الوطنية على مستوى التكامل الأوروبي، فقد أصبح هو المؤسسة الأساسية لضمان لدفع مسيرة التكامل إلى الأمام، لأنه لا يمكن تصور التحرك باتجاه المزيد من التكامل من دون منح المزيد من الصلاحيات للبرلمان على أمور الميزانية. وهذا ما أكدته مسيرة صلاحيات البرلمان الأوروبي المالية، فقد لوحظ أن المعاهدات، مع كل تقدم للتكامل الأوروبي، تمنح المزيد من سيطرة لبرلمان على أمور الميزانية.

ومن جهة أخرى، كما سنلاحظ فيما بعد، أن توسع صلاحيات البرلمان في أمور ميزانية الجماعة، قد عزّز موقع البرلمان في عملية صنع القرار داخل الجماعة بحيث أصبح بإمكان البرلمان أن يضغط على المجلس ليلبي طلباته بشأن تعميق التكامل الأوروبي وتوسيع سلطاته التشريعية، مهددا باستخدام سلطاته المالية، أي بمعنى تحول الصلاحيات التي منحت للبرلمان في مجال معين، مثل الميزانية، بسبب ضرورة تطوير التكامل الأوروبي، إلى أساس يستند إليه البرلمان فيما بعد ليعزز مكانته تجاه الدول الأعضاء والمجلس ليحصل على المزيد من السلطات في مجالات أخرى، مثل التشريع. وهذا ما يؤكد فرضية أصحاب منهج الوظيفية الجديدة بشأن القدرة الذاتية لعملية التكامل في التعمق والتطور من خلال آلية الانتشار.

ثانيا: تطور الصلاحيات التشريعية للبرلمان الأوروبي

كانت صلاحيات البرلمان التشريعية في معاهدة روما عام ١٩٥٧ استشارية محددة، فالمادة ٢٢ من المعاهدة تفرض على المجلس استشارة البرلمان قبل تبنيه التشريعات. وبدأ البرلمان بتوسيع صلاحياته فطلب تمديد نطاق إجراء الاستشارة لتشمل عملية التشريع مجالات واسعة وقضايا مهمة وحساسة. ووافق المجلس على ذلك في عام ١٩٦٠. وتم توسيع نطاق المشاورات مرات عدة إلى عام ١٩٧٩، إما بمبادرة من المجلس ذاته وإما بطلب من الدول الأعضاء وإما بناء على اقتراح من المفوضية الأوروبية[1].

١- Richard Corbett, The European Parliament's Role in Closer EU Integration, Op. Cit.,p.١١٣-١١٤.

وعزز إجراء أول انتخابات مباشرة للبرلمان الأوروبي، في عام ١٩٧٩، العملية الديمقراطية في الجماعة الأوروبية، وعزز كذلك موقع البرلمان الأوروبي في عملية التكامل. وشكل البرلمان، في سياق مسعاه لتعزيز موقعه، في مواجهة المجلس والمفوضية الأوروبية، لجنة فرعية هي (لجنة المشكلات المؤسساتية) تابعة للجنة الشؤون السياسية في البرلمان، مهمتها دراسة العلاقات بين البرلمان والمجلس، وبين البرلمان والمفوضية الأوروبية. واقترحت هذه اللجنة الفرعية فيما بعد مجموعة من الإصلاحات المؤسساتية ضمن المعاهدات النافذة. وتبنى البرلمان قراراً بضرورة إبرام اتفاقيات مشتركة بين البرلمان والمجلس أو البرلمان والمفوضية، تقضي بمنح سلطات للبرلمان لم تذكر في المعاهدات المنشئة للجماعات الأوروبية، وضرورة قيام المفوضية باستشارة البرلمان بشأن جميع مشاريع القوانين التي تقدمها للمجلس، وكذلك تعديل أو سحب اقتراحها وفقا لرغبة البرلمان. وطالب البرلمان كذلك بإضفاء الطابع الرسمي على التزامات المجلس بخصوص التشاور مع البرلمان وإعادة التشاور في حالة تعديل مشاريع القوانين في المجلس. وطالب أيضاً بتمديد فترة إجراء المصالحة في مجال الميزانية، بالشكل الذي تم الاتفاق عليه بين المجلس والبرلمان في عام ١٩٧٥ لحل خلافاتهم بشأن الميزانية السنوية، ليشمل مجال التشريع جميع الحالات التي يراها البرلمان ضرورية، وطلب أيضا تأسيس (مجموعة اتصال) من ممثلي البرلمان والمجلس لمناقشة مشاريع القوانين بشكل منتظم.

واستجابت المفوضية إيجابيا بشكل عام، ولكن استجابة المجلس كانت سلبية تجاه مطالب البرلمان. وأعاد البرلمان مطالبه مرات عديدة، من خلال استراتيجيات مختلفة، منها استخدام سلطاته بشأن الميزانية كورقة ضغط على المجلس، وذلك من خلال عدم الموافقة على تخصيص الاعتمادات المالية للتشريعات التي لها آثار في ميزانية الجماعة، بهدف إجبار المجلس على التشاور ومن ثم التفاوض مع البرلمان بخصوص أي مشروع تشريع يريد المجلس إصداره[1].

ولجأ كذلك البرلمان في بداية الثمانينات إلى التأخير كوسيلة أخرى لإجبار المجلس على تمديد فترة إجراء الاستشارة في عملية التشريع، ففي ضوء عدم وجود نص في معاهدات الجماعة يجبر البرلمان على إبداء رأيه بشأن مشاريع القوانين التي يستشير المجلس بشأنها البرلمان في مدة محددة، تعمد البرلمان على التأخير في إبداء رأيه. وعندما قام المجلس بإصدار قانون في مجال السياسة الزراعية بشأن التحلية الاصطناعية من دون استشارة البرلمان، طعن البرلمان أمام محكمة عدل الجماعة في قرار المجلس. وأيدت المحكمة الطعن على أساس أن التزام المجلس باستشارة البرلمان ليس شرطا قانونيا بقدر ما هو انعكاس لمبدأ ديمقراطي أساسي، هو المشاركة في ممارسة السلطة، فتفسير المعاهدات يجب أن يضمن التوازن بين سلطات مؤسسات الجماعة. واستمر البرلمان على

١- Adrienne Heritier, Op. Cit.,p.٧٢-٧٤.

نهجه هذا إلى أن استجاب المجلس لبعض مطالب البرلمان في إعلان شتوتغارد عام ١٩٨٣. وبذلك استطاع البرلمان أن يمد نطاق المشاورة لمصلحته في العملية التشريعية للجماعة[١].

وكل ما حصل عليه البرلمان في عام ١٩٨٣ من توسيع سلطاته تجاه المجلس كان غير مقنّن في معاهدات الجماعة. ولذلك فعندما طرح البرلمان الأوروبي، في عام ١٩٨٤، فكرة تعديل معاهدة روما من خلال اقتراح مشروع معاهدة الاتحاد الأوروبي، حاول البرلمان أولا، تثبيت وتقنين مكاسبه التي حصل عليها خلال السنوات السابقة، وثانيا، توسع سلطاته التشريعية باستحداث إجرائي التصديق والتعاون. وقد أقر المجلس مقترحات البرلمان تلك في معاهدة القانون الأوروبي الموحد عام ١٩٨٦. وبذلك توسعت سلطات البرلمان التشريعية مرة أخرى، لأنه وفقا لإجراء التعاون لا يمكن للمجلس أن يتغلب على رفض البرلمان لأي مشروع قانون إلا بالإجماع. وبما أن حصول الإجماع ليس بالأمر السهل، لأن مجرد رفض دولة واحدة للمشروع يحول دون تبنّيه من قبل المجلس. لذلك كان إجراء التعاون يمنح البرلمان موقعا تفاوضيا جيدا مع المجلس، ويغيّر التوازن المؤسسي في عملية صنع القرار في الجماعة لمصلحة البرلمان، ولو بشكل جزئي[٢].

وفي الفترة الفاصلة مابين معاهدة روما لعام ١٩٥٧ ومعاهدة القانون الأوروبي الموحد لعام ١٩٨٦، اتبع البرلمان الأوروبي عدة استراتيجيات للحصول على المزيد من السلطات التشريعية في عملية صنع القرار في الجماعة. ففي فترة الستينات والسبعينات، طبق البرلمان إستراتيجية الانطلاق من بنود معاهدات الجماعة للحصول على المزيد من السلطات مقابل المجلس، وذلك من خلال اتفاقيات ثنائية بينه وبين المجلس، لأن تعديل معاهدة روما لم يكن مطروحاً أصلا. ولكن في بداية الثمانينات، أي بعد انتخاب البرلمان مباشرة في عام ١٩٧٩، غيّر البرلمان إستراتيجيته ولجأ إلى ممارسة الضغط على المجلس ليتنازل له عن المزيد من السلطات التشريعية. وقد استخدم وسيلة غير مباشرة (استخدام سلطاته المالية) ووسائل مباشرة كالتأخير في إبداء الرأي حول مشاريع القوانين في نطاق إجراء الاستشارة، واللجوء إلى محكمة العدل لفض النزاع بينه وبين المجلس على السلطات. وأخيرا حاول البرلمان تغيير قواعد عملية التشريع لمصلحته، وذلك من خلال استحداث إجراءات جديدة للتشريع يلعب البرلمان فيها دوراً أكبر مما كان عليه الحال في ظل إجراء الاستشارة. وتمكّن البرلمان من ذلك استنادا إلى مشروع تبديل معاهدة روما الذي قدمه في عام ١٩٨٤. لسببين: أولا، لتعزيز شرعيته الديمقراطية بانتخابه مباشرة منذ عام ١٩٧٩، وثانيا، للأزمة التي تعرضت لها مسيرة التكامل

١- Adrienne Heritier, Op. Cit.,p.٧٤.

٢- Ibid.,p.٧٥.

الأوروبي في بداية الثمانينات عندما كانت بحاجة إلى الحل بسرعة، وكان البرلمان في الموقع الذي يستطيع المبادرة[١].

***

وعندما بدأت الدول الأعضاء بالمفاوضات حول مشروع معاهدة الاتحاد الأوروبي (معاهدة ماستريخت) عام ١٩٩٠، لم يفوت البرلمان الأوروبي هذه الفرصة فقد كان يتابع مسيرة المفاوضات عن قرب، كما أشرنا في السابق، وقام بتوسيع سلطات البرلمان من خلال استحداث إجراء القرار المشترك في التشريع، الذي جعل من البرلمان شريكا مساويا للمجلس، لأنه وفقا لهذا الإجراء لا يمكن للمجلس أن يصدر أي تشريع، ولو بالإجماع، من دون موافقة البرلمان. وطلب كذلك تمديد نطاق تطبيق إجراء التعاون بحيث يغطي كل المجالات التي يصدر المجلس قراراته فيها بالأغلبية المشروطة. وقد هدد البرلمان بعدم تأيد مسودة المعاهدة إذا لم تلبّ المعاهدة الجديدة مطالبه. وأستطاع البرلمان أن يحصل على تأييد بعض الدول الأعضاء مطالبه، منها: إيطاليا وألمانيا ودول البنلوكس. وعقد البرلمان الأوروبي كذلك مؤتمراً لجميع برلمانات الدول الأعضاء للحصول على تأييد مكانه في توسيع سلطاته. وقام بالتنسيق مع المفوضية في حين كانت كل من فرنسا وبريطانيا وأيرلندا والبرتغال وإسبانيا تعارض إجراء توسيع كبير سلطات البرلمان عامة، واستحداث إجراء القرار المشترك خاصة. إلا أن مؤتمر الحكومات للدول الأعضاء وافقت أخيراً على استحداث القرار المشترك وتطبيقه في مجالات معينة مثل السوق الداخلية والصحة العامة وحماية المستهلك والثقافة والتعليم وحرية تنقل العمال وغيرها من المجالات. ووافق كذلك على توسيع نطاق تطبيق إجراء التعاون. وتم تثبيت ذلك في معاهدة ماستريخت التي تم التوقيع عليها في عام ١٩٩١[٢]. وعليه يمكن القول بأن البرلمان الأوروبي نجح إلى حد كبير عند معاهدة ماستريخت في تمديد سلطاته التشريعية مقابل المجلس، وذلك من خلال إستراتيجية التنسيق والتعاون مع الدول الأعضاء المؤيدين لمطالبه، كذلك التحالف مع البرلمانات الوطنية للدول الأعضاء وفقا لآلية جديدة، هي عقد مؤتمر عام لجميع البرلمانات الوطنية للتأثير في مجرى المفاوضات في مؤتمر الحكومات والضغط عليه لمصلحة تثبيت مطالبه بتوسيع سلطاته.

لم ينته صراع البرلمان الأوروبي مع المجلس حول السلطات التشريعية بدخول معاهدة ماستريخت حيّز التنفيذ عام ١٩٩٣، بل نشبت منازعات كثيرة بين البرلمان والمجلس بخصوص كيفية تطبيق القرار المشترك، فالغموض الذي كان يكمن في المواد المتعلقة بالإجراء في المعاهدة قاد إلى تفسيرات

١- Adrienne Heritier, Op. Cit.,pp.٧٦-٧٧.

٢- Ibid.,p.٩٠-٩٣.

متباينة من قبل كل من المجلس والبرلمان، ففي حين كان البرلمان يطالب بالمساواة في السلطة والتفاوض حول التشريعات، كان المجلس يرفض التفاوض مع البرلمان وكان يرى بأن للبرلمان فقط حق القبول أو الرفض فقط لبنود مشاريع القوانين. وقد وصل الأمر بالبرلمان إلى التهديد بإبطاء عملية التشريع أو وقفها إذا لم يقبل المجلس بالشراكة المتساوية والتفاوض مع البرلمان أثناء إتخاذ القرار المشترك. وبذلك وافق المجلس تدريجيا على التفاوض مع البرلمان تحت بند (إجراء القرار المشترك). وبدأ البرلمان والمجلس والمفوضية بعقد اجتماعات تمهيدية بخصوص أي مشروع قانون يراد تشريعه تحت بند (إجراء القرار المشترك)، وذلك بهدف تبادل الآراء، ومن ثم التفاوض وإيجاد الحلول الوسط بشأن الجوانب التي يختلف المجتمعون بشأنها. وقد استمد البرلمان مزية هامة من الاتفاقات المبكرة تلك، وهي التأثير في المجلس من الداخل من خلال الاجتماعات التمهيدية قبل أن يتخذ المجلس موقفه المشترك من أي مشروع قانون. ونتج من الاتفاقات المبكرة، رغم عدم إلزامها قانونيا للمجلس والبرلمان، آلية تشريعية سميت بـ(تشريع المسار السريع)، وكانت تعني إصدار التشريعات تحت بنود (إجراء القرار المشترك)، من خلال قراءة واحدة في المجلس والبرلمان بدلا من ثلاث قراءات، كما نص عليه (إجراء القرار المشترك)، وذلك استنادا إلى الاتفاق المبكر الذي يصل إليه البرلمان والمجلس عند اجتماعهما التمهيدي، بهدف رفع كفاءة عملية التشريع للاتحاد الأوروبي[١].

وعندما بدأ الاتحاد بالتحضير لتعديل معاهدة ماستريخت شكل مجموعة لهذا الغرض. وشارك البرلمان في المجموعة وانتهز الفرصة لطلب المزيد من السلطات في مجال التشريع، وقدم اقتراحاً بتوسيع نطاق القرار المشترك ليشمل جميع التشريعات، وإلغاء القراءة الثالثة فيه. واقترح كذلك إضفاء الطابع الإلزامي على آلية الاتفاق المبكر. ووافق مؤتمر الحكومات، بعد مناقشات حامية بين المؤدين والمعارضين، على اقتراحات البرلمان، فورد في الصياغة النهائية لمعاهدة أمستردام في عام ١٩٩٧ تمديد المشاركة إلى ٣٨ مجالا جديدا وإمكانية إصدار التشريع وفقا لاتخاذ القرار المشترك بقراءة واحدة مع إلغاء القراءة الثالثة. وبذلك استطاع البرلمان، بين معاهدة ماستريخت لعام ١٩٩١ ومعاهدة أمستردام لعام ١٩٩٧، أن يحصل على المزيد من السلطات. وقد تم ذلك باستخدام إستراتيجية الانطلاق من السلطات الرسمية (بنود معاهدة ماستريخت) لتأسيس سلطات وآليات غير رسمية أو عرفية (آلية الاتفاق المبكر وإلغاء القراءة الثالثة لإجراء القرار المشترك)، والضغط على المجلس بمساندة بعض الدول الأعضاء والسلطات التشريعية التي ثبتت له في المعاهدات السابقة لتقنين ما حصل عليه البرلمان عرفا، في المعاهدة الجديدة[٢].

١- Adrienne Heritier, Op. Cit., pp.٩٨-٩٩.

٢- Ibid, pp.١٠٣-١٠٥.

وبعد معاهدة أمستردام، قرر المجلس الأوروبي، في حزيران ١٩٩٩، عقد مؤتمر حكومات جديد في عام ٢٠٠٠، لتعديل معاهدة أمستردام وإجراء الإصلاحات المؤسساتية. وقدم البرلمان الأوروبي آنذاك اقتراحاً يقضي بتمديد نطاق القرار المشترك واتخاذ هذا القرار بالأغلبية المشروطة ليشمل كل الحالات في العمود الأول للاتحاد، وكذلك إخضاع العمود الثالث (عمود القضاء والشؤون الداخلية) لإجراء القرار المشترك. واقترح أيضا إلغاء إجراء التعاون في التشريع. ولكن في نهاية المفاوضات، وبعد خلافات حادة بين الدول الأعضاء بشأن الإصلاحات المؤسساتية بشكل عام وسلطات البرلمان التشريعية بشكل خاص، توصّل المفاوضون إلى إصلاحات محدودة في نيس، في شباط ٢٠٠١، لا تتعدى، بالنسبة لسلطات البرلمان، أكثر من توسيع نطاق القرار المشترك[1].

إن الدول الأعضاء، كما أشرنا، اتفقت في معاهدة نيس على عقد مؤتمر الحكومات في عام ٢٠٠٤، للنظر في الإصلاح المؤسسي الضروري للاتحاد. واستطاع البرلمان أن يقنع الدول الأعضاء بصياغة مشروع معاهدة الدستور الأوروبي من خلال مؤتمر يتكون من ممثلي الدول الأعضاء والبرلمان الأوروبي والمفوضية الأوروبية والبرلمانات الوطنية، الأمر الذي فسح في المجال للبرلمان ليقدم مقترحاته بتوسيع سلطاته من داخل عملية التحضير للتعديل. وأنتهز البرلمان الفرصة وقدم مجموعة من المقترحات بشأن تطوير مسيرة التكامل وإجراء الإصلاح المؤسسي بشكل عام. وطلب بتوسيع القرار المشترك بحيث يغطي جميع النشاط التشريعي للاتحاد. وتم في مشروع الدستور لعام ٢٠٠٤، في (المادة ٢٠ الفقرة ١)، الإقرار بأن البرلمان الأوروبي والمجلس يشاركان معا فيما يتعلق بالوظائف التشريعية والميزانية. وبذلك وضع الدستور البرلمان الأوروبي على قدم المساواة مع المجلس بشأن هاتين الوظيفتين المهمتين في الاتحاد الأوروبي، وجعل الدستور، في (المادة ٣٤)، عملية اتخاذ القرار المشترك كالإجراء الأساسي لعملية التشريع.

***

بعد فشل مشروع الدستور في عام ٢٠٠٥، بدأ العمل لصياغة معاهدة جديدة، عُرفت فيما بعد بمعاهدة لشبونة، وتم التوقيع عليها في عام ٢٠٠٧ ودخلت حيّز التنفيذ في عام ٢٠٠٩.

وتعتبر معاهدة لشبونة انتصارا للبرلمان الأوروبي فيما يتعلق بالسلطات التشريعية، فقد أصبح البرلمان بموجب معاهدة لشبونة شريكا للمجلس في العملية التشريعية. فهي اعتبرت، أولا، إن عملية اتخاذ القرار المشترك كالإجراء العادي والأساسي لاتخاذ تشريعات الاتحاد، وثانيا، تم توسيع نطاق القرار ليشمل المناطق الأكثر حساسية في الاتحاد مثل السياسة الزراعية، والهجرة واللجوء،....وغيرها،

١– Luciano Bardi, Op. Cit.,p.١١٨.

الأمر الذي جعل من البرلمان الأوروبي، مؤسسة تمثل المواطنين الأوروبيين والبعد الفوق وطني لعملية التكامل، وتتساوى مع المجلس الذي يمثل الدول الأوروبية في عملية التكامل[١].

وبهذا يمكن القول بأن البرلمان الأوروبي استطاع، من خلال استراتيجيات مختلفة، أن يلعب دورا كبيرا في دفع عملية التكامل الأوروبي، وكذلك لعب دورا كبيرا في توسيع سلطاته. وبذلك أصبح البرلمان مؤسسة فعالة ورئيسية في التكامل الأوروبي، بعد أن كانت له سلطات استشارية بسيطة في بداية عملية التكامل.

ويمكن تلخيص أهم استراتيجيات البرلمان لتوسيع سلطاته بالأمور الآتية:

١) الاتفاق مع المجلس استنادا إلى نصوص معاهدات الجماعة لتوسيع سلطاته، كما فعل في الستينات والسبعينات من القرن الماضي، فموضوع تعديل معاهدات الجماعة لم يكن مطروحا خلال تلك الفترة.

٢) ممارسة الضغط على المجلس لنزع المزيد من الصلاحيات في مجال التشريع خاصة، إمّا من خلال التباطؤ في إبداء رأيه في التشريعات التي نصت المعاهدات على ضرورة مشورة البرلمان فيها، وإمّا من خلال الاستفادة من الصلاحيات التي يتمتع بها، مثل صلاحيته حقل الميزانية لممارسة المزيد من الضغط على المجلس من أجل نزع مزيد من الصلاحيات، كما فعل في بداية الثمانينات.

٣) الاستفادة من الأطراف الثالثة، مثل محكمة عدل الاتحاد، أو بعض الدول الأعضاء، أو البرلمانات الوطنية، للحصول على تأييد مطالبه بتوسيع صلاحياته، كما فعل أثناء تعديل معاهدات الاتحاد في التسعينات من القرن المنصرم وبداية القرن الحالي.

فالبرلمان الأوروبي كمؤسسة فوق وطنية، لم يتلّق الصلاحيات من المجلس والدول الأعضاء فقط، بل استطاع كذلك أن يكون طرفا فاعلا في عملية التكامل وأن ينتزع الصلاحيات ويصبح وعاءً لأجزاء السيادات المتنازل عنها من قبل الدول الأعضاء لصالح العملية التكاملية.

***

المبحث الثاني: البرلمان الأوروبي والتكامل من خلال تحويل الاتحاد الأوروبي إلى مؤسسة ديمقراطية

خلال مؤتمر صحافي عقده الرئيس الفرنسي، شارل ديجول، في ٥ أيلول ١٩٦٠، وفي معرض رده على أحد الصحافيين الذي سأله عن رؤيته لأوروبا بعد ثلاث سنوات من التوقيع على اتفاقية

١- Stefan Griller &Jacques Ziller, Op. Cit., pp.١١٠-١١١.

روما، المنشئة للسوق الأوروبية المشتركة، قال ديجول: "إن بناء أوروبا – بمعنى وحدتها– هو مطلب أساسي ولكن بلوغه يكون انطلاقا من الحقائق وليس من الأحلام. لذلك لنا أن نتساءل: ما هي تلك الحقائق التي يتوجب أن يستند إليها البنيان الأوروبي، وما هي أعمدته ؟ إنها بكل بساطة الدول الأوروبية التي هي بالقطع مختلفة عن بعضها البعض...... فالدول هي الكيانات الوحيدة المالكة للسيادة، ولها سلطة فرض الطاعة على مواطنيها. ومجرد تخيل إمكان إقامة مؤسسات تعلو فوق هذه الدول هو من قبيل الإغراق في الأوهام"[1]، فوفق هذا الفهم للوحدة الأوروبية، أتخذ ديجول موقفا معارضا لأطروحات التيار الفدرالي الأوروبي، الذي كان دائما يطالب بتقليص السيادة الوطنية للدول المنخرطة في العملية التكاملية لصالح سلطة أوروبية عليا مشتركة، لكي تتوسع صلاحيات السلطة هذه على الدوام وتتحول في النهاية حكومةً لولايات أوروبية متحدة[2].

لم يتزعزع، إذن، إيمان ديجول بالدولة الوطنية باعتبارها المصدر الشرعي الوحيد للسلطة واتخاذ القرار، وإن اعترف لهيئات فوق وطنية بوظائف فنية لها لأنها تفتقر إلى التفويض السياسي الذي يمنحه الشعب للسلطة الوطنية الحاكمة ويخولها بمقتضاه اتخاذ القرارات المناسبة داخليا وخارجيا[3].

يظهر مما سبق أن عدم التفويض الشعبي المباشر لمؤسسات التكامل الأوروبي فوق وطنية كان يشكل مشكلة أمام تطور التكامل الأوروبي، حيث لم يكن من المتصور أن تتنازل الدول الديمقراطية عن سلطات واسعة لمؤسسات فوق وطنية من دون وجود رقابة شعبية على تلك المؤسسات. وعليه كان لابد من معالجة الشرعية الديمقراطية في الاتحاد الأوروبي لتصبح الدول الأعضاء جاهزة لتتنازل عن جزء من سيادتها في مجالات معينة لهذا الكيان التكاملي فوق الوطني.

وقد عبر عن هذه الحقيقة الفيلسوف الألماني يورغن هابرماس في معرض تحليله لمدى حاجة الاتحاد الأوروبي إلى دستور، عند صياغة مشروع الدستور في عام ٢٠٠٣. قال أن تحقيق أوروبا الموحدة هو الطريق الوحيد والمؤكد لتحقيق الرفاهية والنمو الاقتصادي لشعوب الدول الأعضاء، الأمر الذي يجعل المواطنين الأوروبيين يدافعون عن أوروبا الموحدة عنها بمواجهة تهديدات العولمة الاقتصادية لهذه الدولة اجتماعيا وثقافيا، لأن العولمة تؤدي إلى المزيد من التوزيع غير العادل للدخل، والفجوة بين المستفيدين والخاسرين بسببها. ويؤدي ذلك إلى التسبب بآثار اجتماعية سلبية كبيرة، على الأقل في البداية، تتطلب تدخل الدولة الوطنية لتحديد آثار العولمة غير المرغوب فيها من خلال تكامل سياسات البنية التحتية والبنية الاجتماعية. ولكن هل الدولة الوطنية في موقع أفضل لإنجاز هذه المهمة أم الاتحاد الأوروبي؟ في الحقيقة – كما يرى **هابرماس**– أن الدول الوطنية الأوروبية،

---

١ – د.درية شفيق بسيوني،المرجع السابق،ص٦٩.

٢ – د.حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي،المرجع السابق،ص١٤٨–١٤٩.

٣ – د.درية شفيق بسيوني،المرجع السابق،ص٦٩.

الكبيرة منها والصغيرة، غير قادرة على تنفيذ ذلك بمفردها بسبب عدم قدرتها على تغيير مجرى الأمور ضمن الشبكات العالمية الاقتصادية الكبيرة والأقوى منها. ولكن بمقدور الاتحاد الأوروبي أن يحقق، بفاعلية أفضل من الدول الوطنية الأوروبية وحدها، التوازن بين إلغاء القيود الاقتصادية بمواجهة الأسواق العالمية وبين إعادة التنظيم الداخلي بحيث يتحقق نظام اجتماعي أكثر عدالة وتضامنا. وعليه فإن الأوروبيين في حاجة إلى بناء إتحاد أقوى، اتحاد أكثر فاعلية في اتخاذ القرارات الضرورية والملائمة، واقدر على التدخل بشكل أوسع في الحياة اليومية للمواطنين الأوروبيين عن طريق إصدار تشريعات وقوانين وقرارات تنظيمية واسعة، وهذا يعني أن الأوروبيين في حاجة إلى التوجه نحو تعميق التكامل. بيد أن ذلك يتطلب من الدول الأعضاء إجراء إصلاحات جوهرية في مؤسسات الاتحاد الأوروبي ومنحها سلطات أوسع إزاء الدول الأعضاء في العملية التكاملية. وهذا ما يحاول الدستور الأوروبي تحقيقه ليرتقي بقدرات الاتحاد الأوروبي إلى مستوى من الشرعية والكفاءة والاختصاصات يلاءم هذه المهمة الحيوية في حياة الأوروبيين. ولكن ذلك يتطلب منح شرعية أكبر للاتحاد من قبل المواطنين الأوروبيين[١].

يظهر مما تقدم أن تطور التكامل الأوروبي، مهما يكن ضروريا، لم يكن ولا يمكن تحقيقه من دون دمقرطة الاتحاد وإضفاء الشرعية الديمقراطية على السلطات من قبل الدول الأعضاء. من هذا المنطلق أصبح البرلمان الأوروبي المنصة الرئيسية لتحقيق المزيد من الديمقراطية للاتحاد الأوروبي، بحيث لا يمكن تصور تحقيق ذلك من دون البرلمان الأوروبي. وفي هذا البحث سنحاول أن نثبت دور البرلمان الأوروبي في تحقيق التكامل الأوروبي من خلال دمقرطة الاتحاد الأوروبي، وذلك من خلال المطالب التالية:

المطلب الأول: البرلمان والمواطن الأوروبي.

المطلب الثاني: البرلمان والنظام الديمقراطي للاتحاد الأوروبي.

***

المطلب الأول: البرلمان والمواطن الأوروبي

وفقا لتصورات الوظيفيين الجدد، كما ذكرنا من قبل، يتم التفاهم مع الفئات الاجتماعية مباشرة بإيجاد توافق بينها عبر الحدود الوطنية لتعزيز عملية التكامل والإفساح في المجال لنقل مزيد من السلطات من مستوى الدول الأعضاء إلى مستوى مؤسسات التكامل. والمواطن يقوم في عملية التكامل

١ - Jürgen Habermas, Why Europe Needs a Constitution?,Op. Cit,pp.٢١-٢٦.

بدور كبير، وفقا لمنهج الوظيفية الجديدة. ولذلك فان على مؤسسات التكامل أن تربط المواطن بعملية التكامل وتفسح له في المجال للمشاركة في عملية اتخاذ القرار.

ويؤكد يورغن هابرماس أنه من غير الممكن، في السياق الحالي للاتحاد الأوروبي، اعتماد مفهوم الأمة العضوية (التي تشترك في اللغة والدين والعرق....). ولكن إذا كانت الأمة تحيل إلى هوية جماعية تتغذى من تصورات الجماعة ذات الأصل المشترك، فإنها أيضا نتيجة هوية مكونة أو مصطنعة عن طريق القانون والإعلام الجماهيري. ولذا يتعين علينا إعادة بناء هوية مشتركة تنطلق من أسس جديدة، إلا أنها لا يمكن أن تكون نتيجة مباشرة للاعتماد الاقتصادي المتبادل، بل يتوقف الاندماج الأوروبي على شرط أساسي يتمثل في بعث شعور بالمواطنة الأوروبية، أي شعور بالانتماء إلى الجماعة السياسية ذاتها، دون الوقوع في مشكلة البحث عن كيفية صهر الهويات الوطنية في "أمة أوروبية" لأن ذلك، حسب هابرماس، ليس فقط مستحيلا بل أيضا غير مرغوب فيه. وهنا يقترح هابرماس، في سعيه لحل هذه المشكلة، أي بناء هوية أوروبية جماعية فوق وطنية، تأسيسها على رابطة مجردة قائمة على القانون، وهو يطلق عليه اسم (الوطنية الدستورية – constitutional patriotism)[1].

مفهوم المواطنة الأوروبية الذي نصت عليه معاهدة ماستريخت عام ١٩٩٣، يتركز، كما ذكرنا في السابق، في خمسة حقوق أساسية، هي: حق التحرك والإقامة بحرية لجميع مواطني الدول الأعضاء، داخل جميع الدول الأعضاء في الاتحاد، وحق كل مواطن في الاتحاد في أن يقيم في أي دولة عضو، بغض النظر عن جنسيته الوطنية، وأن يصوت ويكون مرشحا في الانتخابات المحلية وفي انتخابات البرلمان الأوروبي بالشروط ذاتها التي يتمتع بها مواطنو تلك الدولة، وحق كل مواطن في الاتحاد، عند وجوده في أية دولة أخرى غير عضو في الاتحاد، أن يتمتع بالحماية الدبلوماسية والقنصلية الموجودة والتابعة لباقي الدول الأعضاء عندما لا يوجد في الدولة الثالثة تمثيل دبلوماسي للدولة التي ينتمي إليها بجنسيته، وحق تقديم الالتماس للبرلمان الأوروبي في المجالات التي تقع

---

١ – أستعمل مصطلح (الوطنية الدستورية) لأول مرة من طرف الفيلسوف الألماني دولف ستارنبرغر (١٩٠٧–١٩٨٩) في عام ١٩٧٩، وقد أراد من وراء استعماله لهذا المفهوم الجديد استبدال الانتماء العرقي والجغرافي للشعب الألماني بانتماء وطني آخر يقوم على الشعور بالانتماء العقلاني للمبادئ المتضمنة في المعيار الأسمى للدولة المجسد بالدستور، بمعنى أن المبادئ العالمية مثل دولة القانون، والديمقراطية والحريات الأساسية تشكل جوهر الوطنية الدستورية. ويعود الفضل في نشر هذا المفهوم إلى هابرماس منذ عام ١٩٨٦. ومن المبادئ الرئيسية لمفهوم الوطنية الدستورية ضرورة الفصل بين الدولة والدين، والديمقراطية التداولية كبديل لتحقيق الاندماج الاجتماعي، وتجاوز الإطار الإقليمي إلى ما بعد الوطني. (للتفاصيل راجع عبدالعزيز ركح، ما بعد الدولة– الأمة عند يورغن هابرماس، منشورات دار الأمان، بيروت،٢٠١١،ص١٤٠ ومابعدها)

ضمن اختصاصات الاتحاد وتمس مصالح الملتمس مباشرة، وحق تقديم الشكوى لأمبودسمان الأوروبي فيما يتعلق بسوء الإدارة في مؤسسات الاتحاد.

ونلاحظ مما سبق أن ثلاثة من تلك الحقوق لها علاقة مباشرة بالبرلمان الأوروبي وهي: حق الانتخاب وحق الالتماس وحق تقديم الشكوى للأمبودسمان الأوروبي. ولذلك ينبغي لنا هنا الاطلاع على دور البرلمان الأوروبي في تحقيق المواطنة الأوروبية وذلك من خلال الفروع الآتية.

***

الفرع الأول: البرلمان وحق الانتخاب

يعتبر انتخاب البرلمان الأوروبي في حزيران ١٩٧٩، مباشرةً من قبل مواطني الدول الأعضاء أحد التطورات السياسية الكبرى في تاريخ الجماعة الأوروبية (الاتحاد الأوروبي فيما بعد) منذ تأسيسها، لأن الانتخابات العامة هي عملية من شأنها أن تصبح الجماعة من خلالها أكثر ديمقراطية، فتزداد شرعيتها في نظر المواطنين وتدفع البرلمان والجماعة، في المحصلة النهائية، باتجاه المزيد من التكامل والوحدة، كما سنرى ذلك فيما بعد. ولكن كيف، ومتى، وبمبادرة من، تم إقرار إجراء الانتخابات الأوروبية؟

في الحقيقة، أن معاهدة باريس لعام ١٩٥١، المؤسِسة للجماعة الأوروبية للفحم والصلب، لم تنص على إجراء الانتخابات العامة للبرلمان الأوروبي، ولكن أعطت الخيار للدول الأعضاء بين اختيار ممثليها في الجمعية البرلمانية للجماعة من بين أعضاء برلمانها الوطني، أو اختيارهم من خلال انتخابات عامة لهذا الغرض[1]. ولم تمارس أية دولة الخيار الثاني حتى عام ١٩٧٩.

وقدمت الجمعية البرلمانية لأول مرة اقتراحاً بانتخاب أعضاء البرلمان الأوروبي بشكل مباشر وملزم، عند تكليفه بصياغة المعاهدة التأسيسية للجماعة الأوروبية للدفاع والجماعة السياسية الأوروبية في عام ١٩٥٢، وذلك من منطلق أن التنظيم الأوروبي فوق الوطني لكي يستمر ويتطور يحتاج، على وجه السرعة، إلى أساس شعبي ومشاركة مباشرة من قبل مواطني الدول الأعضاء. والانتخابات هي الآلية الأكثر أمانا وحيوية لهذا الغرض، نظرا لتاريخها الطويل في بناء الدولة الحديثة وباعتبارها أحدى الأسس الرئيسية للديمقراطية في العصر الحديث. ولكن، رغم المناقشات المستفيضة حول الاقتراح، لم يتم تبنيه في الصياغة النهائية بسبب تخوف الدول الأعضاء من استفادة الأحزاب الشيوعية من هذه الفرصة لدخول الجمعية البرلمانية. ومن ثم توحيد صفوفهم بداخلها والعمل ضد

١- Article ٢١, the Treaty Establishing The European Coal and Steel Community-ECSC.

التكامل الأوروبي من الداخل، نظرا لأنهم لم يؤيدوا مشروع التكامل الأوروبي منذ البداية واعتبروه مشروعاً رأسمالياً ضد الأيديولوجية الشيوعية(١).

وفي أعقاب فشل مشروع الجماعة الأوروبية للدفاع و الجماعة السياسية الأوروبية نتيجة لعدم تصديق البرلمان الفرنسي على معاهدة الجماعة الأوروبية للدفاع، بدأت الدول الأعضاء بالمفاوضات من جديد لبناء أوروبا موحدة من خلال التكامل الاقتصادي، الأمر الذي أدى بالجمعية البرلمانية لجماعة الفحم والصلب إلى إعادة فتح النقاش حول زيادة صلاحيات برلمان الجماعة. وفي هذا السياق ناقشت الجمعية البرلمانية، في ٢ كانون الأول ١٩٥٤، تقريرا خاصا يدعو إلى زيادة صلاحيات سلطات الجمعية البرلمانية، التشريعية والمالية والرقابية في المعاهدة الجديدة وتقويته من خلال الانتخاب المباشر. ولذلك دعت المادة (١٣٨ الفقرة ٣) من معاهدة روما، في عام ١٩٥٧، الجمعية إلى وضع مقترحات لإجراء الانتخابات بالاقتراع العام المباشر، وفقا لإجراءات موحدة في جميع الدول الأعضاء. وقد جاء هذا النص بناء على دعوات الجمعية لإجراء الانتخابات الأوروبية (٢).

وخطت الجمعية البرلمانية، بإدراج إجراء الانتخابات المباشرة في معاهدة روما، خطوة مهمة في سعيها نحو تعزيز سلطاتها. وبدأت بالتحرك نحو تطبيق الانتخابات المباشرة بنشاط، فقررت في الجلسة الافتتاحية التي عقدت في ٨ آذار ١٩٥٨ تشكيل فريق عمل خاص من ١٣ عضو من الجمعية البرلمانية برئاسة رئيس الجمعية، مهمته صياغة مسودة اتفاق حول كيفية تطبيق الانتخابات العامة للجمعية البرلمانية من داخل الدول الأعضاء. وبدأ الفريق بالعمل في ٢٢ تشرين الأول ١٩٥٨. واجتمع ٢٠ مرة حتى نهاية عام ١٩٦٠. وقدم نتائج عمله إلى الجمعية البرلمانية وكانت النتائج تتكون من مشروع اتفاقية وخمس تقارير. وكانت التقارير حول تشكيلة البرلمان المنتخب من حيث عدد المقاعد وكيفية توزيعها على الدول الأعضاء، والنظام الانتخابي المتبع في الدول الأعضاء، وكيفية تمثيل سكان أقاليم ما وراء البحار في البرلمان، وسبل تعبئة الرأي العام للانتخابات الأوروبية(٣).

١- Franco Piodi, Towards direct elections to the European Parliament, Archive and Documentation Centre (CARDOC), Directorate General for the Presidency, European Parliament,٢٠٠٩,p.٩-١٢.

٢- Roland Bieber and Howard C. Yourow, The European Parliament: Towards a Uniform Procedure for Direct Elections, European University Institute, Luxembourg ,١٩٨١,p.٩-١٠.

٣- Franco Piodi, Towards direct elections to the European Parliament, Op. Cit.,p.١٥-١٨.

وبدأت الجمعية البرلمانية بمناقشة مشروع الاتفاقية الخاصة بتطبيق الانتخابات المباشرة للبرلمان الأوروبي في ١١ و ١٢ أيار ١٩٦٠. وتوصلت إلى الصيغة النهائية في ١٧ أيار[١]. وأعلنت الدول الأعضاء استعدادها للنظر في الموضوع والتوصل إلى قرار بشأنه، باستثناء فرنسا التي رأت (بسبب وجهة نظر الرئيس الفرنسي آنذاك، الجنرال ديجول تجاه التكامل الأوروبي) أن مناقشة موضوع الانتخابات الأوروبية وتطبيقها أمر سابق لأوانه. وهذا ما أدى إلى تجميد مشروع الاتفاقية ومعه فكرة الانتخابات الأوروبية[٢].

وظلت قضية الانتخابات الأوروبية منسية أو ثانوية بعد ذلك، بسبب كثرة المشاكل والصعوبات التي واجهت مسيرة التكامل الأوروبي في فترة الستينات من القرن الماضي، وكذلك بسبب مواقف الرئيس ديجول المعارضة للمضي قدما باتجاه المزيد من التكامل، بالإضافة إلى كثرة مشاغل الجماعات الأوروبية بتوحيد مؤسساتها، وتطبيق معاهدة روما التكامل الاقتصادي عامة، وتحقيق الاتحاد الجمركي خاصة، تمهيدا للبدء بمرحلة تحقيق السوق الموحدة.

واستمرت هذه الحالة حتى أيار ١٩٦٨، حين قدمت مجموعة من أعضاء البرلمان الأوروبي مشروع قرار يهدف إلى دعوة المجلس لإعادة إطلاق النقاش حول انتخابات البرلمان الأوروبي. لم يتضمن المشروع دعوة المجلس إلى مناقشة الموضوع فقط، بل لفت انتباهه كذلك إلى (المادة ١٧٥) من معاهدة روما، التي تنص على أنه في حالة تقاعس المجلس أو المفوضية الأوروبية عن تطبيق أحد بنود المعاهدة، يحق للبرلمان الأوروبي والمؤسسات الأخرى للجماعة والدول الأعضاء إحالة الموضوع إلى محكمة العدل للجماعة، وذلك بشرط انقضاء مدة شهرين على دعوة المجلس أو المفوضية لتطبيق ذلك البند من دون أن تحدد تلك المؤسسات موقفها من الدعوة[٣].

وقام البرلمان الأوروبي في ٢٧ أيار ١٩٦٨ بتشكيل لجنة خاصة لدراسة المشروع، فتوصلت إلى نتيجة مؤداها أن مشروع اتفاقية عام ١٩٦٠ حول الانتخابات الأوروبية العامة غير كاف، فاعتمد البرلمان مشروع قرار بإعادة النقاش حول الانتخابات الأوروبية في ١٢ آذار ١٩٦٩[٤].

وبعد بضعة أيام من التهديد المبطن الوارد في قرار ١٢ آذار، عين المجلس ممثلين دائميين لدراسة الموضوع، وقرر في قمة لاهاي في كانون الأول ١٩٦٩ أن يعيد النظر في موضوع الانتخابات الأوروبية، ولكن البرلمان انتقد قرار قمة لاهاي واعتبر أنه لا يتضمن الجدول الزمني لتطبيق الانتخابات العامة، وطلب منها أن تفعل ذلك في أقرب وقت ممكن. واجتمع وفد من البرلمان

١- Roland Bieber and Howard C. Yourow, Op. Cit.,p.١٢.

٢- Franco Piodi, Towards direct elections to the European Parliament, Op. Cit.,p.٢٢-٢٥.

٣-Ibid.,p.٢٧-٢٩.

٤- Ibid.

مع وفد من المجلس في ٢٦ حزيران ١٩٧٠ لتقييم عمل المجلس حول الانتخابات المباشرة في السنة السابقة ومناقشة سبل تطبيقها في المستقبل. وتوصل الوفدان في النهاية إلى قرار تشكيل لجنة مشتركة من ممثلي البرلمان والمجلس لتعمل على صياغة مشروع اتفاقية جديدة حول الانتخابات الأوروبية[١].

وقرر المجلس في اجتماع ٢٩ أيلول ١٩٧٠ استئناف النظر في قضية الانتخابات المباشرة. وفي هذه الأثناء حدد رئيس البرلمان الأوروبي مجموعة مواضيع للمجلس لتحديد موقفه منها، من أهمها: النظام الانتخابي، وعدد أعضاء البرلمان، والآثار المترتبة على انضمام الدول الجديدة للجماعة. وفي اجتماع بين البرلمان والمجلس في ٨ كانون الأول ١٩٧٠، لوح ممثلو البرلمان باحتمال اتخاذ البرلمان الإجراءات القانونية ضد المجلس إذا لم يتصرف هذا الأخير على وجه السرعة في موضوع الانتخابات المباشرة. وبعد ذلك قرر المجلس من حيث المبدأ إجراء الانتخابات الأوروبية. وتوقف الاتصال بين البرلمان والمجلس بعد ذلك بخصوص موضوع الانتخابات الأوروبية حتى آذار ١٩٧٢، عندما دعا رئيس البرلمان الأوروبي المجلس إلى ضرورة استئناف الاتصال والعمل معا بهذا الخصوص. وفي لقاء بين وزير خارجية لوكسمبورج واللجنة السياسية للبرلمان، أكد الوزير بأن فريق عمل المجلس سيواصل عمله بهدف معالجة المشاكل الفنية، لأن موضوع الانتخابات الأوروبية هو موضوع سياسي بالدرجة الأولى ويؤثر في التوازن بين مؤسسات الجماعة، ولذلك لا يمكن دراسته بمعزل عن المواضيع الأخرى المتعلقة بسلطات البرلمان والمجلس والتوازن المؤسسي بينهما، ويجب كذلك أن يؤخذ رأي الدول الأربعة المرشحة للعضوية آنذاك (بريطانيا، وأيرلندا، والدانمرك، والنرويج) بنظر الاعتبار، نظرا لأهمية الموضوع بالنسبة لجميع الأطراف في عملية التكامل الأوروبي[٢].

وفي قمة باريس، في تشرين الأول ١٩٧٢، قررت الدول الأعضاء إنشاء الاتحاد الأوروبي بحلول نهاية السبعينات. واعتبرت اللجنة السياسية للبرلمان أن الوقت قد حان لإحياء فكرة الانتخابات الأوروبية وإعداد تقرير جديد. وطلبت الإذن من مكتب البرلمان للقيام بهذا الغرض. وبدأت اللجنة عملها بإرسال استمارة استبيان إلى أعضاء البرلمان الأوروبي وأعضاء البرلمانات الوطنية، تتضمن أسئلة عن النظام الانتخابي المناسب، وشروط عضوية البرلمان الأوروبي ومدتها، وعدد أعضاء البرلمان، وتوزيع المقاعد بين الدول الأعضاء. وأنهت اللجنة عملها في ٧ تشرين الثاني ١٩٧٤، ورفعت تقريرها للبرلمان الذي أصدر في ١٤ كانون الثاني ١٩٧٥ مشروع اتفاقية خاصة بالانتخابات الأوروبية يتضمن القانون الانتخابي الموحد لجميع الدول الأعضاء. وحدد أيار ١٩٧٨ كموعد لإجراء أول انتخابات أوروبية عامة، وطلب من البرلمان أن يقدم اقتراحا للنظام الانتخابي الموحد بحلول عام ١٩٨٠ على أبعد تقدير. وتناول المشروع مواضيع أخرى مثل سن التصويت، الذي تركه للقوانين

١- Franco Piodi, Towards direct elections to the European Parliament, Op. Cit.,p.٣١-٣٢.

٢- Roland Bieber and Howard C. Yourow, Op. Cit.,p.١٣.

الوطنية، وحدد فترة كل ولاية بخمس سنوات، وسمح ببقاء العضوية المزدوجة في البرلمان الأوروبي والبرلمان الوطني....وغير ذلك من المواضيع الأخرى[1].

وكلف مجلس الوزراء فريق عمل خاص لدراسة مشروع الاتفاقية، وتوضيح ما إذا كان بالإمكان إجراء الانتخابات في أيار ١٩٧٨. وأجريت بعد ذلك عدة اتصالات واجتماعات بين المجلس والبرلمان كان آخرها في ٢١ نيسان ١٩٧٦. وأصدر المجلس في خطوة حاسمة إعلان ١٥ أيلول ١٩٧٦، الذي أكد فيه للبرلمان وجوب إعلان القانون المتعلق بالانتخابات الأوروبية في غضون أيام. وتم إصدار القانون فعلا في ٢٠ أيلول عام ١٩٧٦. وأجريت جميع الانتخابات الأوروبية بموجبه. وبقي سائداً إلى حين تعديله في عام ٢٠٠٢[2].

لم يكتفِ البرلمان الأوروبي بقرار المجلس بإجراء الانتخابات الأوروبية وإصدار القانون الانتخابي، بل ظل يتابع الموضوع باستمرار. وبحلول عام ١٩٧٧، ومن أجل تحفيز المجلس، طلب البرلمان من المجلس أن يقدم مقترحات في أسرع وقت ممكن بموعد الانتخابات الأوروبية الأولى. ولكن اللجنة السياسية نبهت البرلمان الأوروبي إلى أنه، نظرا لعدم اعتماد القوانين ذات الصلة بالانتخابات الأوروبية في بعض الدول الأعضاء في الجماعة، لا يمكن إجراء الانتخابات في أيار عام ١٩٧٨، كما كان مقرراً. ولهذا صدر البرلمان قراراً انتقد فيه المجلس لفشله في الوفاء بالتزامه بإجراء الانتخابات الأوروبية في أيار ١٩٧٨. وطلب أيضا من قمة كوبنهاجن، في ٧ و٨ نيسان ١٩٧٨، حل هذه المشكلة. واستجابت القمة لطلب البرلمان وأعلنت أخيرا القرار الذي طال انتظاره، وحددت فترة ٧ – ١٠ حزيران ١٩٧٩ كموعد نهائي لإجراء أول انتخابات أوروبية. وطلبت من جميع الدول الأعضاء استكمال جميع المتطلبات القانونية والفنية لهذا الغرض. جدّد البرلمان بعد ذلك جميع إمكانياته المادية والقانونية والمعنوية لإنجاح عملية الانتخابات. وبإجراء أول انتخابات في جميع الدول الأعضاء في حزيران ١٩٧٩، وصل البرلمان الأوروبي، بعد ربع قرن من السعي والعمل، إلى نهاية الطريق الطويل المؤدي إلى الشرعية الديمقراطية للبرلمان، ومن ثم الاتحاد الأوروبي[3].

مما تقدم نلاحظ أن البرلمان الأوروبي كان المدافع الأول عن تطبيق الانتخابات العامة للبرلمان الأوروبي، وأن إستراتيجيته مرت في هذا المجال بثلاث مراحل مختلفة، وهي:

المرحلة الأولى، هي مرحلة البدايات الأولى للجماعة الأوروبية في خمسينات القرن الماضي. وكان البرلمان يحاول فيها أن يقنع الدول الأعضاء بإدخال الانتخابات الأوروبية في معاهدات

١- Franco Piodi, Towards direct elections to the European Parliament, Op. Cit.,p.٣٤-٣٦.

٢- Roland Bieber and Howard C. Yourow, Op. Cit.,p.١٥-١٦.

٣- Franco Piodi, Towards direct elections to the European Parliament, Op. Cit.,p.٣٨-٣٩.

الجماعة بشكل ملزم وليس بشكل اختياري، كما جاء في معاهدة الجماعة الأوروبية للفحم والصلب. وانتهز كل الفرص لهذا الغرض، من صياغته لمعاهدة الجماعة الأوروبية للدفاع ومعاهدة الجماعة السياسية الأوروبية في عام ١٩٥٢ إلى إقناع الدول الأعضاء بإدراج نص ملزم بهذا الخصوص في معاهدة روما عام ١٩٥٧، أثناء مفاوضات الدول الأعضاء حول تلك المعاهدة.

والمرحلة الثانية، هي مرحلة ما بعد معاهدة روما، عندما بدأ البرلمان باقتراح مشاريع الاتفاقيات للدول الأعضاء والمجلس لتطبيق (المادة ١٣٨) من معاهدة روما الخاصة بانتخاب البرلمان الأوروبي مباشرة. ولكن صعوبات مسيرة التكامل في ستينات القرن الماضي جعلت البرلمان الأوروبي يركز على مشاكل أخرى ويؤجل موضوع الانتخابات المباشرة.

والمرحلة الثالثة، هي مرحلة السبعينات وفيها بدأ البرلمان الأوروبي بممارسة ضغط على المجلس لتنفيذ معاهدة روما فيما يتعلق بتطبيق الانتخابات الأوروبية. وفي هذا السبيل بدأ بالطلب من المجلس لإعادة مناقشة الموضوع، وهدد برفع الموضوع إلى محكمة العدل إذا لم يتحرك المجلس على وجه سرعة لتنفيذ (المادة ١٣٨) المتعلقة بإجراء الانتخابات الأوروبية. سعى المجلس أيضا لإيجاد الحلول الناجعة للمشاكل التي تعترض مسيرة التكامل إلى أن وافق على إجراء الانتخابات سنّ قانون خاص بالانتخابات الأوروبية وتنفيذه في عام ١٩٧٩.

فالبرلمان الأوروبي، كمؤسسة فوق وطنية كان يعمل إذن، مرة بموازاة المجلس ومرة ضد المجلس، ويمارس الضغط عليه فيما يتعلق بإجراء الانتخابات الأوروبية، الأمر الذي يؤكد أن البرلمان الأوروبي، رغم كونه مؤسسة تكاملية، كان يعمل على تحقيق المزيد من التكامل، أي يعمل كقوة ذاتية الدفع لمسيرة التكامل الأوروبي بهدف دفع عجلة التكامل للأمام.

***

الفرع الثاني: البرلمان والاتصال بالمواطنين

بصرف النظر عن أن البرلمان الأوروبي يتم انتخابه من قبل المواطنين الأوروبيين، فان له قنوات أخرى للاتصال بمواطنيه من أجل تعزيز روابط المواطنين بالبرلمان، ومن ثم بعملية التكامل، بحيث يشعر المواطن الأوروبي بأنه داخل عملية صنع القرار، ومن ثم عملية التكامل، لأن عملية التكامل وفقا لتصور الوظيفيين الجدد ليست مجرد عملية تتم بين الحكومات، بل هي عملية يساهم فيها الأفراد إلى جانب الدول. ومن أهم تلك القنوات والممارسات التي تربط المواطن بالعملية التكاملية من خلال البرلمان الأوروبي هي:

أولا: النظر في التماسات المواطنين

لمواطني الاتحاد تقديم الالتماسات للبرلمان الأوروبي بمناسبة تطبيق أية سياسة أو قانون إتحادي، وتعتبر هذه الطريقة من الوسائل الرئيسية لتقريب المواطن من مؤسسات الاتحاد.

ولم تنص معاهدة الجماعة الأوروبية للفحم والصلب على هذا الحق، ولكن الجمعية البرلمانية للجماعة، باعتبارها برلماناً حقيقياً، أعلنت اختصاصها بتلقي الشكاوى والمقترحات من مواطني الدول الأعضاء، ونظمت القواعد الإجرائية لتقديم الالتماسات ودراستها في النظام الداخلي للجمعية[١].

قبل الانتخابات الأوروبية، لم يمارس حق الالتماس كثيرا من قبل مواطني الدول الأعضاء في الجماعة، فعلى سبيل المثال، تم خلال سنتي ١٩٧٧ و ١٩٧٨ تقديم عشرين التماسا فقط للبرلمان الأوروبي. ولكن هذا الرقم ارتفع بشكل كبير بعد أول انتخابات مباشرة في عام ١٩٧٩، فبلغ ١٣٥٢ التماسا خلال عامي ١٩٩٤-١٩٩٥. ومنذ ذلك الحين استمر الرقم في الارتفاع إلى أن وصل إلى ما يقارب ٢٠٠٠ التماس في عام ٢٠٠٩، الأمر الذي دفع بالبرلمان الأوروبي إلى تشكيل لجنة خاصة بدراسة الالتماسات المقدمة منذ عام ١٩٨٧. وتم تقنين حق تقديم الالتماس للبرلمان الأوروبي، لأول مرة، في معاهدة الاتحاد الأوروبي عام ١٩٩٣[٢][٣].

ونصت (المادة ٢٢٧) من معاهدة لشبونة على حق الالتماس. ونظم البرلمان الأوروبي هذا الحق في (المادة ٢٠١) من نظامه الداخلي، التي تنص على أن لكل مواطن في الاتحاد أو لأيّ شخص طبيعي أو معنوي مقيم، أو له مكتب مسجل في دولة عضو، الحق في تقديم الالتماس بمفرده أو بالاشتراك مع الآخرين إلى البرلمان، بشأن مسألة تخصّه في إطار اختصاصات الاتحاد الأوروبي. وحدد النظام الداخلي شروط وكيفية تقديم أو سحب عريضة الالتماس. فعند تقديم الالتماس للبرلمان يتم تحويله من قبل الرئاسة إلى اللجنة المسؤولة التي تحدد ما إذا كان الالتماس مستوفياً الشروط المطلوبة. وللجنة البرلمان، إذا رأت ذلك ضروريا، أن تحيل عريضة الالتماس إلى الوسيط الأوروبي (أمبودسمان)[١]، أو أن تبدأ بالتحقيق فيه لحل القضية التي أثارها. وللجنة البرلمان أن تتصل، من أجل ذلك، بالمفوضية الأوروبية أو بأية لجنة برلمانية أخرى، وحتى بالسلطات الوطنية للدول

١- Franco Piodi, The citizen's appeal to the European Parliament: Petitions ١٩٥٨-١٩٧٩, Archive and Documentation Centre (CARDOC), Directorate General for the Presidency, European Parliament, ٢٠٠٩,p.٧.

٢- Richard Corbett, Francis Jacobs & Michael Shackleton, Op. Cit.,p.٣٤٦.

٣- Luciano Bardi, Op. Cit.,pp.١٠٠-١٠١.

١- Rule ٢٠١, Rules of Procedure,٧th parliamentary term, July ٢٠١١.

الأعضاء. وعلى لجنة الالتماسات إعداد تقرير خاص مع توصياتها وتقديمه للبرلمان الذي ينبغي له أن يصدر قراراً بشأنه خلال ثمانية أسابيع من تاريخ اعتماده من قبل اللجنة المختصة[١].

وإذا كان موضوع الالتماس لا يقع ضمن اختصاصات الاتحاد الأوروبي، فان اللجنة البرلمانية تعلن بأنه غير مقبول، وتساعد الملتمس على اللجوء إلى هيئة مختصة خارج الاتحاد الأوروبي، مثل المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، أو الوسيط الوطني، أو لجان الالتماسات في برلمانات الدول الأعضاء[٢].

يعتبر حق الالتماس بمثابة التفاعل بين البرلمان، وبعده مؤسسات الاتحاد، مع المواطنين والشخصيات الاعتبارية على صعيدين: أولاً، السماح لأعضاء البرلمان الأوروبي بتحسين معرفتهم بسياسات الاتحاد الأوروبي والصعوبات التي تنشأ عنها، والمساعدة على فهم القضايا الاجتماعية والتيارات الفكرية داخل المجتمعات الأوروبية. وثانيا، السماح للمواطنين والمؤسسات الوطنية وجميع الأطراف في عملية التكامل ووسائل الإعلام بالتعرف على مواقف واتجاهات البرلمان الأوروبي في موضوع معين، وهذا ينعكس إيجاباً على عملية التكامل باتجاه المزيد من التماسك وربط المواطنين بعملية التكامل[٣].

ثانيا: جلسات الاستماع العامة

لأعضاء البرلمان الأوروبي وسيلة أخرى للتحاور مع المواطنين وممثلي المجتمع المدني الأوروبي، وهي جلسات الاستماع العلنية التي تلعب دورا بارزا في إعداد السياسات العامة للاتحاد، وصياغة مشاريع القوانين ومناقشتها. وتساعد هذه الجلسات على جذب انتباه وسائل الأعلام لموضوع معين، ومن ثم الحصول على ردة فعل بشأنه من قبل قادة الرأي والأكاديميين والمؤسسات الأخرى والمواطنين[٤].

ويتم تنظيم جلسات الاستماع من قبل اللجان البرلمانية. ويمكن دعوة أي شخص للحضور والمشاركة. ومنذ نهاية الثمانينات، بدأت اللجان بدعوة ممثلي جميع الأطراف المعنية بأي موضوع قيد المناقشة، لاسيما المجتمع المدني. وقد تشمل الدعوة لجلسات الاستماع، أيضا، هيئات أو مؤسسات أخرى، مثل المفوضية الأوروبية والبرلمانات الوطنية. ومنذ منتصف التسعينات، أصبحت جلسات

١- Rule ٢٠٢, Rules of Procedure,٧th parliamentary term, July ٢٠١١.

And see: http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/en/٠٠٥٣٣cec٧٤/Petitions.html

٢- http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/en/٠٠٥٣٣cec٧٤/Petitions.html

٣- Franco Piodi, The citizen’s appeal to the European Parliament: Petitions ١٩٥٨-١٩٧٩, Op. Cit.,p.١٠١.

٤- Ibid., p.١٠٤.

الاستماع العامة علنية في المؤتمرات التي تتم تغطيتها من قبل وسائل الإعلام حول مواضيع متنوعة، مثل منظمة التجارة العالمية أو سياسة التنمية أو الشباب أو العجز في الميزانية....الخ، ولم يعد الهدف منها تزويد أعضاء البرلمان الأوروبي بالمعلومات الضرورية فقط، بل أصبحت هي وسيلة يمكن من خلالها إجراء مناقشة عامة وحوار مفتوح مع المجتمع المدني الأوروبي. ومع مرور الزمن تزايد عدد جلسات الاستماع العامة بشكل كبير، من جلستين أو ثلاثة في السنة الواحدة بين أعوام ١٩٧٤-١٩٧٩ إلى حوالي ٢٠ جلسة، بين أعوام ١٩٨٠-١٩٨٩، إلى ٣٠ جلسة في بداية القرن الحالي، و١٠٠ جلسة في عام ٢٠٠٧ [١].

وتعتبر جلسات الاستماع العامة بين البرلمان والمواطنين، التي عقدت في عامي ١٩٩٥ و ١٩٩٦ قبل مؤتمر مابين الحكومات الذي أدى إلى معاهدة أمستردام، نقطة تحول مهمة في موضوع جلسات الاستماع العامة. فللمرة الأولى، فتحت جلسة الاستماع أمام جميع المنظمات التي حرصت على إبداء الرأي في الأهداف والسياسات والمؤسسات وعملية صنع القرار في الاتحاد الأوروبي. وكانت تلك الجلسات تعقد لمدة أربعة أيام في مقر البرلمان الأوروبي في بروكسل، بحضور ممثل عن المفوضية الأوروبية وتمتع بتغطية إعلامية واسعة. وقد استفاد كثيراً أعضاء البرلمان الأوروبي من المناقشات التي جرت في تلك الجلسات وتبنوا الكثير من الأفكار التي طرحت فيها. وتم تكرار ذلك عند صياغة مشروع الدستور الأوروبي، فتم دعوة ممثلي الجمعيات الإقليمية والمحلية من أرباب العمل والعمال وممثلي المجتمع المدني ومختلف القطاعات (الشؤون الاجتماعية، والبيئة، وحقوق الإنسان، والتنمية، والشباب، والمساواة بين الجنسين، والتعليم والتدريب، والفنون والثقافة، وشؤون المستهلك، والإيمان والمعتقد والمواطنين). وتم بث المناقشات التي جرت في الجلسات مباشرة عبر القمر الصناعي. وبالنتيجة شكلت تلك الجلسات أساسا لإسهامات البرلمان الأوروبي في صياغة مشروع الدستور ومعاهدة لشبونة فيما بعد[٢].

وجلسات الاستماع العامة تؤكد حرص البرلمان الأوروبي على إشراك المواطنين والمجتمع المدني والخبراء في عملية صنع القرار الأوروبي، ولو بشكل غير مباشر، ومن ثم إيجاد تفاعل إيجابي ومستمر بين المواطن الأوروبي وعملية التكامل، فتبادل الآراء بين المجتمع المدني الأوروبي أو الخبراء أو المواطنين وبين البرلمان الأوروبي بشأن المواضيع العامة الهامة، يفسح في المجال أمام البرلمان ليطلع على الرأي العام، وهذا يضمن مصالح الأطراف المعنية في القرارات والقوانين التي تصدر بشأنها، مما يسمح بتضييق الفجوة بين عملية التكامل والمواطنين، من جهة، ويجعل الرابطة بين المواطن الأوروبي والاتحاد أقوى وأمتن، من جهة أخرى.

١- Luciano Bardi, Op. Cit., p.١٠٤.

٢- Ibid., p.١٠٥-١٠٦.

ثالثا: الحوار الدائم مع المواطنين

برزت فكرة الحوار الدائم بين البرلمان الأوروبي والمواطنين بعد رفض مشروع الدستور الأوروبي من قبل الفرنسيين والهولنديين في أيار وحزيران ٢٠٠٥. فرفض الدستور جعل مؤسسات الاتحاد تفكر عميقا في أسبابه. وقد وصل الجميع إلى حقيقة مفادها أن الرفض ليس رفضا للتكامل الأوروبي، بل هو دعوة لجعل عملية التكامل أقرب إلى تطلعات المواطنين وإشراكهم على نحو أوثق في تحديد أهدافها وسياساتها. لقد دعا البرلمان الأوروبي إلى إجراء الحوار بين المؤسسات الأوروبية، وفي مقدمتها البرلمان الأوروبي وبين المواطنين وذلك من أجل الاتصال بالمواطنين والتشاور معهم كلاعبين أساسيين في عملية التكامل، وذلك من خلال الجمع بين الديمقراطية النيابية والديمقراطية المباشرة، والسعي لسد الفجوة بين المواطنين ومؤسسات الاتحاد. وقد وضع البرلمان آليات لتحقيق هذا الغرض، منها[١]:

١) **منتديات المواطنين**: بدأ البرلمان باستحداث وسيلة (منتديات المواطنين) كأداة للاتصال بالمواطنين، وذلك بهدف التعرف على تصورات المواطنين على أرض الواقع، وتعزيز التفاعل مع السلطات الوطنية والإقليمية، والقيام بتغطية إعلامية واسعة لقضايا معينة وإبرازها للواجهة. ونتيجة للتقييم الإيجابي لهذه الوسيلة التي تتم تطبيقها في بعض الدول الأعضاء، طلب مؤتمر الرؤساء، في حزيران ٢٠٠٦، من مكاتب الإعلام في كل الدول الأعضاء مواصلة هذه المبادرة. وفي عام ٢٠٠٧، عقد ما لا يقل عن ٦٨ منتدى للمواطنين في ٢٠ دولة عضو بمشاركة ١٣٠ عضو البرلمان و ١٠٠٠٠ مواطن، مع طبع وتوزيع وإذاعة محتواهم للجميع.

٢) **أغورا[٢] المواطنين The Citizens' Agora**: بعد الدراسة التي أجرتها لجنة عمل البرلمان بشأن سياسة البرلمان في مجال الاتصال بالمواطنين، قرر مكتب البرلمان عقد تجمعات للمواطنين (أغورا المواطنين) بموازاة منتديات المواطنين المحلية. ويكون تحديد موعد عقد التجمع وموضوعه من مسؤولية مؤتمر الرؤساء. وتقوم اللجان البرلمانية بتحديد الأطراف والمنظمات التي تشارك في التجمع. ولجميع أعضاء البرلمان ومؤسسات الاتحاد حق

١- Luciano Bardi, Op. Cit., pp.١٠٦-١١٠.

٢ - أغورا Agora كلمة يونانية، كانت ترمز للساحة المركزية في المدن اليونانية القديمة. والمعنى الحرفي للكلمة هو "مكان تجمع" أو "الجمعية". وكانت "أغورا" مركزا للحياة الرياضية والفنية والروحية والسياسية للمدينة. وكانت كذلك مكاناً لجمع المواليد الذكور من أحرار المدينة للخدمة العسكرية، أو للاستماع إلى أقوال الملك أو المجلس، وأصبحت كلمة أغورا تستخدم بمعنى "التحدث في الأماكن العامة" أيضا. راجع موسوعة ويكبيديا على الانترنيت على العنوان التالي:

http://en.wikipedia.org/wiki/Agora

المشاركة في (أغورا) عن طريق الانترنيت. ولأغورا وظائف عديدة أهمها أنه مكان للتشاور، حيث تجتمع مجموعة واسعة من مؤيدي ومعارضي التكامل الأوروبي لإجراء المناقشة والحوار. نتيجة لتبادل لوجهات النظر بين الأطراف المختلفة المشاركة، تبرز آراء وأفكار كثيرة حول موضوع معين، تساعد أعضاء البرلمان الأوروبي واللجان البرلمانية على اتخاذ مواقف مقبولة أثناء صياغة التقارير أو عقد جلسات المناقشة بشأن تلك المواضيع. هذا يفسح في المجال لأكبر عدد من أعضاء البرلمان ومنظمات المجتمع المدني بالمشاركة في مناقشة مختلف القضايا. وتشارك أحيانا أكثر من ٥٠٠ منظمة في تجمعات أغورا.

***

الفرع الثالث: البرلمان والدفاع عن حقوق المواطنين

حرصت الجماعة الأوروبية على الدوام على التأكد أنها ليست مجرد تكتل اقتصادي إقليمي، بأنها نواة لمشروع سياسي يستهدف إقامة شكل ما من أشكال الوحدة السياسية الأوروبية. لذلك حاولت الجماعة الأوروبية أن تستكمل بناءها على أسس ديمقراطية واحترام حقوق الإنسان. ويحاول الاتحاد الأوروبي، إلى جانب احترامه للخصوصيات الوطنية للدول الأعضاء، المساعدة في بروز مواطنة أوروبية تتعايش جنبا إلى جنب مع المواطنة المحلية الأصلية، وتتمتع بحقوق جديدة واسعة تستحق ليس الدفاع عنها فقط، وإنما الحرص عليها وتنميتها أيضا[١]. ولهذا عمل البرلمان الأوروبي دائماً الدفاع عن حقوق مواطني الدول الأعضاء تجاه مؤسسات الاتحاد والدول الأعضاء بآليات متعددة، سنتطرق إليها من خلال النقاط التالية:

أولا: البرلمان والوسيط الأوروبي الأوروبي (أمبودسمان-Ombudsman)

يعود الأصل اللاتيني لكلمة أمبودسمان Ombudsman إلى مصطلح معناه "وكيل أو ممثل الشعب". وانتشر هذا المفهوم خلال القرن العشرين في جميع أنحاء العالم، وأصبح مفهوما دستوريا يقصد به مراقبة أعمال الإدارة العامة بأسلوب "ناعم" من خلال أشخاص ذوي سمعة طيبة، بناء على شكاوى يرفعها الشعب بشأن القرارات الصادرة عن الإدارة العامة، أو بشأن أعمالها، أو امتناعها. ويرتبط الوسيط الأوروبي ارتباطا وثيقا بمبادئ الديمقراطية وحقوق الإنسان ومكافحة الفساد وغيرها من المسائل المتعلقة بحكم القانون[١].

---

١ - د.حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي،المرجع السابق،ص٣٦٦-٣٦٧.

١- Gabriele Kucsko-Stadlmayer, European Ombudsman-Institutions, Springer Wien, New York,٢٠٠٨,p.١.

وتأسست أول مؤسسة لأمانة الوسيط البرلماني في السويد في عام ١٨٠٩. وبقيت فريدة من نوعها لفترة طويلة، إلى أن اعتُمدت في فنلندا عام ١٩١٩، ثم انتشرت في الدانمرك والنرويج وجميع أوروبا. وقد أسست، في الوقت الحاضر، ٢٥ دولة من أصل ٢٧ دولة عضو في الاتحاد الأوروبي، مؤسسة الوسيط الأوروبي[١].

ومكتب الوسيط الأوروبي ليس بهيئة قضائية، ولا يتمتع عادة إلا بصلاحية محدودة، هي محاولة إيجاد حل للمشاكل من خلال التحقيق والتوفيق. ويرفع تقاريره إلى إحدى هيئات الدولة الأساسية (البرلمان أو رئيس السلطة التنفيذية). ومن أهم منافع مؤسسة الوسيط الأوروبي هي أنها تعزز الحقوق الفردية وتحميها، وتؤمن آلية فعالة لحل النزاعات، وتوطّد التعاون بدلاً من المقاضاة، وتسد الثغرة بين الحكومة والشعب، لأن وجود محقق مستقل ونزيه، يُسهم بشكل كبير في أن إحساس الشعب بالأمن والثقة في الأعمال الحكومية[٢].

فلكي يؤدي الوسيط الأوروبي مهامه على أكمل الوجه، ينبغي له، إذن، أن يكون مستقلا عن السلطة التنفيذية. ولضمان ذلك يتم ربط الوسيط الأوروبي بشكل عام بالبرلمان حتى في الدول التي لا تتبنى النظام البرلماني، وذلك من حيث تعيينه أو مراقبته أو متابعته أو تحديد ميزانيته. ويجب أن يتم تعيين الوسيط الأوروبي من بين أشخاص معروفين بنزاهتهم واستقلاليتهم، وذلك لمدة أربع أو خمس أو ست سنوات، تعتمد على مدة دورة البرلمان[٣].

وجاء قرار استحداث منصب أمين مظالم الاتحاد الأوروبي في (المادة ١٣٨e) من معاهدة ماستريخت عام ١٩٩٣، على خلفية اعتماد البرلمان الأوروبي قرارا في ٥ حزيران ١٩٧٩، طالب فيه تعيين أمين مظالم أوروبي يعمل من أجل تعزيز الديمقراطية وسيادة القانون في الجماعة الأوروبية[٤].

وباشر الوسيط الأوروبي، في عام ١٩٩٥، عمله مع فريق يتكون من شخصين مقرهما في ستراسبورج. ونمت نشاطاته منذ ذلك الوقت بشكل كبير، بحيث وصل عدد الشكاوى التي تم رفعها له من قبل المواطنين، في عام ٢٠٠٤، إلى ٤٠٤٨ شكوى تتعلق بالشفافية (رفض إعطاء المعلومات)، والتعسف في استعمال السلطة، وعدم المساواة والتمييز، والتأخير الذي يمكن تجنبه، والإهمال، والخطأ القانوني، ومخالفة الالتزام، وغير ذلك من الحالات التي تتعلق بسوء الإدارة في مؤسسات الاتحاد[١].

١- Gabriele Kucsko-Stadlmayer,Op. Cit,pp.١-٢.

٢ - المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية، مؤسسة أمين المظالم: دورها وفعاليتها، ترجمة نور الأسعد، بيروت،٢٠٠٧،ص٦-٧.

٣- Gabriele Kucsko-Stadlmayer,Op. Cit,pp.١٠-١٧.

٤- Luciano Bardi, Op. Cit.,p.١٠١.

١ - Alasdair Blair, Op. Cit.,p.٤٢.

وقد حددت (المواد ٢٠٤ و٢٠٥ و ٢٠٦) من النظام الداخلي للبرلمان الأوروبي، في ضوء (المادة ١٩٥) من معاهدة الاتحاد الأوروبي، كيفية انتخاب وإقالة ونشاطات الوسيط الأوروبي.

وفي بداية كل دورة برلمانية، ومباشرة بعد الانتخابات الأوروبية، أو في حالة وفاة أو إقالة الوسيط الأوروبي، يفتح رئيس البرلمان الباب لتقديم الترشيحات لمنصب الوسيط الأوروبي خلال مهلة محددة. ويتم نشر ذلك في الجريدة الرسمية للاتحاد. ويجب أن يكون المتقدم للترشيح من الأشخاص المعروفين باستقلاليتهم وتتوافر فيهم المؤهلات المطلوبة للتعيين في أرفع المناصب القضائية، أو لديهم الخبرة والكفاءات اللازمة لممارسة وظائف الوسيط الأوروبي في البلدان التي ينتمون إليها بجنسيتهم، بالإضافة إلى حصولهم على تأييد ما لا يقل عن ٤٠ عضوا من أعضاء البرلمان، بشرط أن ينتموا إلى دولتين من الدول الأعضاء على الأقل. وبعد ذلك يتم إرسال الترشيحات إلى اللجنة المختصة والتي تقوم بمقابلة المرشحين في جلسات مفتوحة لجميع أعضاء البرلمان، وتقدم الترشيحات المقبولة حسب الترتيب الأبجدي للبرلمان إلى التصويت. ويتم انتخاب الوسيط الأوروبي من بين المرشحين بالاقتراع السري وبالأغلبية المطلقة، بشرط أن لا يقل عدد الأعضاء عن نصف الأعضاء المكونين للبرلمان. وإذا لم يحصل أي من المرشحين على هذه النسبة، يعاد التصويت للمرشَحين الذين حصلوا على أعلى الأصوات. وعندئذ يفوز المرشح الذي يحصل على أعلى الأصوات. وفي حال تساوي الأصوات يفوز المرشح الأكبر سناً. ويؤدي القسم أمام محكمة عدل الاتحاد[1].

ويستمر الوسيط الأوروبي في منصبه إلى حين انتهاء الدورة البرلمانية أو وفاته أو إقالته. ولا يمكن إقالته إلا من خلال إجراءات محددة تبدأ بتقديم طلب الإقالة من قبل مجموعة من أعضاء البرلمان لا يقل عددهم عن عُشر الأعضاء المكونين للبرلمان، وذلك في حالة فقدان الوسيط الأوروبي إحدى الشروط المطلوبة لأداء واجبه، أو في حالة خرق جدي لقواعد سلوك مهنته. وبعد ذلك يتم إرسال الطلب إلى الوسيط الأوروبي وإلى اللجنة المسؤولة في البرلمان التي تقرر بأغلبية أعضائها ما إذا كان للطلب ما يبرره، ثم تقدم تقريرا إلى البرلمان. وإذا رأت اللجنة المختصة بأن الطلب مستوفي الشروط القانونية، فإن على البرلمان أن يستمع إلى رد الوسيط الأوروبي قبل أن يصوت على التقرير. ويناقش البرلمان الأوروبي، في جلسة عامة يحضرها نصف أعضائه على الأقل، يناقش الموضوع ويصوت بالاقتراع السري على تقرير اللجنة المختصة. فإذا كان التصويت لصالح إقالة الوسيط الأوروبي، ولم يبد هذا الأخير استعداداً للاستقالة، فعلى رئيس البرلمان أن يرسل نتيجة التصويت لمحكمة عدل الاتحاد لتصدر حكما بإقالة الوسيط الأوروبي بقرار قضائي[1].

١- Rule ٢٠٤, Rules of Procedure,٧th parliamentary term, July ٢٠١١.

١- Rule ٢٠٦, Rules of Procedure,٧th parliamentary term, July ٢٠١١.

ووفقا (للمادة ١٣٨e) من معاهدة الاتحاد الأوروبي، يبدأ الوسيط الأوروبي بالعمل عند تلقي الشكاوى من المواطنين في الاتحاد الأوروبي، وكذلك من أي شخص طبيعي أو معنوي مقيم، أو له مكتب مسجل في إحدى الدول الأعضاء. وتقتصر اختصاصات الوسيط الأوروبي على قضايا سوء الإدارة المتعلقة بأنشطة مؤسسات الاتحاد فقط دون الدول الأعضاء. وللوسيط الأوروبي علاقة وثيقة مع أمناء المظالم الوطنيين، خاصة في الشكاوى التي تتعلق بالسلطات الوطنية. وله كذلك أن يبدأ بالتحقيق في أي موضوع يراه ضروريا، بناءً على مبادرة منه، أو بناءً على طلب من أعضاء البرلمان الأوروبي[١].

وإذا رُفعت شكوى ما للوسيط الأوروبي، ورآها مستوفية الشروط ويقع موضوعها ضمن اختصاصاته، أحالها إلى المؤسسة المعنية حالا. ولدى تلك المؤسسة مهلة ثلاثة أشهر لإبداء رأيها في موضوع الشكوى. وإذا لم تقم باتخاذ التدابير اللازمة لحله خلال تلك الفترة، فان على الوسيط الأوروبي أن يحضر تقريرا يتضمن الموضوع والإجراءات المتخذة والتوصيات اللازمة لحله ويقدمه للبرلمان الأوروبي ويرسل نسخة منه إلى المؤسسة المعنية. وله أيضا أن يُبلغ صاحب الشكوى بذلك، ولكن لا يحق للوسيط الأوروبي أن يتخذ أي إجراء قانوني ضد أية مؤسسة في الاتحاد. ويقدم الوسيط الأوروبي تقريرا سنويا إلى البرلمان الأوروبي يتضمن نتائج تحقيقاته خلال تلك السنة[٢].

للوسيط الأوروبي أهمية كبيرة في عمل البرلمان الأوروبي، ومن ثم الاتحاد الأوروبي، فهو يعمل على بناء العلاقات مع مواطني الاتحاد ومساعدتهم فيما يواجهونه من المشاكل جراء تطبيق معاهدات وقوانين الاتحاد من قبل مؤسسات الاتحاد من جهة، ويساعد البرلمان الأوروبي على الحصول على المعلومات والإطلاع على توقعات وانتقادات المواطنين لعملية التكامل من جهة أخرى[٣].

ثانيا: البرلمان والحقوق الأساسية للمواطنين

عندما أصبح الفضاء الأوروبي موحدا وساحة يتنافس فيها جميع العاملين والمنتجين وأصحاب المهن الحرة، على اختلاف أنواعهم، تركزت المطالب على الحقوق الاجتماعية الأساسية، خاصة حقوق العمل والعمال. ويمثل صدور "ميثاق الحقوق الاجتماعية للعمال" الذي يستهدف تحسين شروط التشغيل وأحوال العمل والعمال على مستوى الجماعة، والذي أقرته مؤسسات الجماعة الأوروبية عام ١٩٨٩، أحد أهم معالم التطور الأساسية في هذا المضمار، ويعتبر الإطار القانوني والاجتماعي لمجمل الحقوق الأساسية المكتسبة في إطار عملية التكامل والاندماج الاقتصادي والاجتماعي

---

١ – Alina Kaczorowska, Op. Cit.,pp.٦٠٧-٦٠٨.

٢ – Ibid.

٣– Luciano Bardi, Op. Cit., p.١٠٢.

للجماعة. غير أن إعلان "ميثاق الحقوق الأساسية للاتحاد الأوروبي" في ٧ كانون الأول ٢٠٠٠، يعتبر الخطوة الأكثر دلالة على الانتقال من الحقوق الاقتصادية والفئوية إلى الحقوق السياسية والمدنية العامة. وهو ميثاق يستلهم، إلى حد كبير، روح الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، وكذلك التقاليد الدستورية السائدة في الدول الأعضاء. ويحتوي على ستة فصول تتضمن الحقوق السياسية والمدنية والاقتصادية والاجتماعية التي يتعين على الاتحاد الأوروبي تأكيدها والعمل على ضمانها وحمايتها[1]. وقدعمل البرلمان الأوروبي على موضوع الحقوق الأساسية للمواطنين الأوروبيين على مستويين:

١) مستوى صياغة وتبني ميثاق الحقوق الأساسية

لقد أهتم البرلمان الأوروبي منذ البداية، إضافة إلى مهامه الأخرى، بموضوع الحقوق الأساسية. ففي الخمسينات من القرن الماضي، عند صياغة معاهدة الجماعة السياسية، اقترح البرلمان إدراج أحكام الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان ضمن تلك المعاهدة التي وقعت في ٤ تشرين الثاني ١٩٥٠ في روما في إطار منظمة مجلس أوروبا، وبرر اقتراحه على أساس أنه لا يمكن فصل الاتحاد السياسي عن حقوق الإنسان. لكن بفشل المعاهدة، فشل الاقتراح كذلك، ولم تتضمن معاهدة روما عام ١٩٥٧ أية أحكام بشأن الحقوق الأساسية[1].

وبعد عشرين عاما، ومع التدخل القوي من قبل البرلمان الأوروبي، اعتمدت المؤسسات الرئيسية الثلاث للجماعات الأوروبية (البرلمان، والمفوضية، والمجلس) إعلانا مشتركا شددت فيه على أن احترام الحقوق الأساسية لمواطني الدول الأعضاء عند ممارستها اختصاصاتها، في ضوء دساتير الدول الأعضاء والاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان. وفي عام ١٩٨٤ نصت (المادة ٤) من مشروع معاهدة الاتحاد الأوروبي المقترح من قبل البرلمان الأوروبي، على أن الاتحاد سوف يحترم الحقوق الأساسية كما جاءت في الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية والتقاليد

١ – يتكون الميثاق من ستة فصول، فالفصل الأول يتحدث عن الحقوق المتعلقة بالكرامة الإنسانية، وتشمل حق الحياة ومنع التعذيب وغيرها. والفصل الثاني يشتمل على الحقوق المرتبطة بالحريات الأساسية، مثل حرية التنقل والتعبير وغيرها. ويتحدث الفصل الثالث عن الحقوق المرتبطة بالمساواة، بما في ذلك الحق في معاملة عادلة للأطفال والمسنين والعجزة، ويعالج الفصل الرابع حقوق التضامن التي تشمل حقوق التكافل الاجتماعي والتفاوض الجماعي وحقوق المستهلكين والحق في بيئة نظيفة وغيرها. ويشمل الفصل الخامس حقوق المواطنة، حق التصويت والترشيح والانتخاب وغيرها. أما الفصل السادس والأخير فيتحدث عن الحقوق المرتبطة بالعدل، مثل الحق في محاكمة عادلة وما شابه ذلك من الحقوق. راجع د.حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي،المرجع السابق،ص٣٧٢-٣٧٣.

١– Harald Romer, The European Parliament as a champion of European values, Official Publications of the European Communities, Luxembourg,٢٠٠٨,p.١٣.

الدستورية المشتركة بين الدول الأعضاء. وقد تم التأكيد على هذا النص في معاهدة القانون الأوروبي الموحد في عام ١٩٨٦[١].

واعتمد البرلمان الأوروبي إعلان الحقوق والحريات الأساسية للجماعة الأوروبية في ١٢ نيسان ١٩٨٩، لكن لم يعتمده المجلس. خلال مؤتمر الحكومات الذي افتتح في روما في كانون الأول ١٩٩٠ أسفر عن معاهدة ماستريخت، حاول البرلمان الحصول على موافقة الدول الأعضاء لجعل إعلان الحقوق والحريات الأساسية جزءا ملزماً من المعاهدة الجديدة. ولكنه لم ينجح في مسعاه، وظل لإعلان البرلمان قيمة معنوية فقط. وأحرزت معاهدة أمستردام المزيد من التقدم فيما يتعلق بالحقوق الأساسية، فنصت (المادة ٦) منها على المبادئ العامة لاحترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية، وعلى فرض العقوبات في حال انتهاك خطير ومستمر لهذه المبادئ من قبل دولة عضو، وعلى ضرورة إعلان الدول المرشحة للانضمام للاتحاد الأوروبي احترامها وتمسكها بهذه المبادئ، إذا أريد لها أن تنضم إلى الاتحاد الأوروبي. وفي حزيران ١٩٩٩، وافقت قمة كولون للمجلس الأوروبي، تحت ضغط الرئاسة الألمانية، على بت طلب البرلمان لتشكيل مجموعة عمل لوضع ميثاق الحقوق الأساسية للاتحاد الأوروبي. وقد لعب البرلمان الأوروبي دورا بارزا في المؤتمر المنعقد لصياغة الميثاق. وتم التوقيع على الوثيقة النهائية للميثاق وإعلانها من قبل البرلمان الأوروبي والمفوضية الأوروبية والمجلس في ٧ كانون الأول ٢٠٠٠[٢].

وأكدت ديباجة الميثاق على ((أن شعوب أوروبا، وهي تنشئ اتحاداً أوثق فيما بينها، تعتزم المشاركة في مستقبل آمن قائم على القيم المشتركة. وإدراكاً لتراثه الروحي والأخلاقي يتأسس الاتحاد على القيم العامة التي لا تتجزأ، من الكرامة الإنسانية والحرية والمساواة والتضامن، على أساس مبادئ الديمقراطية وسيادة القانون، ويضع الفرد في القلب من أنشطته بالاعتراف بمواطنة الاتحاد، وبخلق مساحة للحرية والأمن والعدل... ومن أجل هذا الهدف، يكون من الضروري تقوية حماية الحقوق الأساسية في ضوء تغيرات المجتمع، والتقدم الاجتماعي، والتطورات العلمية والتكنولوجية بجعل تلك

١- Harald Romer,Op. Cit,p.١٤.

٢- Elspeth Guild, The European Union after the Treaty of Lisbon: Fundamental Rights and EU Citizenship, Global Jean Monnet/ European Community Studies Association World Conference ٢٥-٢٦ May ٢٠١٠,p.٤.

For more on the conference see:

http://ec.europa.eu/commission_٢٠١٠- ٢٠١٤/vassiliou/headlines/news/٢٠١٠/٠٥/٢٠١٠٠٥٢٥٢_en.htm

الحقوق أكثر وضوحاً في الميثاق... وإن التمتع بهذه الحقوق يستلزم مسؤوليات وواجبات نحو الأشخاص الآخرين والمجتمع الإنساني وأجيال المستقبل)).

لم يتم إدراج الميثاق في معاهدة نيس عام ٢٠٠٠، فقد أصدر البرلمان الأوروبي قرارا، في ٢٣ تشرين الأول ٢٠٠٢، أكد فيه أن الرأي العام الأوروبي لن يكتفي بمجرد إعلان الميثاق، بل يرغب في إدراجه في النظام القانوني للاتحاد الأوروبي من خلال إدراجه في معاهدات الاتحاد. وبذلك تم دمج الميثاق في مشروع الدستور الأوروبي لعام ٢٠٠٤. ولكن بسبب رفض مشروع الدستور في عام ٢٠٠٥ في هولندا وفرنسا، مُني الدستور الأوروبي بالفشل وبقي الميثاق من دون قوة إلزام إلى أن اتفقت الدول الأعضاء على معاهدة لشبونة في ١٢ كانون الأول ٢٠٠٧، التي تضمنت في مادتها السادسة الاعتراف الرسمي بميثاق الحقوق الأساسية كجزء من النظام القانوني للاتحاد، له قيمة قانونية إلزامية مثل كل الأجزاء الأخرى من معاهدات الاتحاد[١].

٢) مستوى الدفاع عن الحقوق الأساسية

لعب البرلمان الأوروبي، دائما، دورا كبيرا في تعزيز ومراقبة احترام الحقوق الأساسية داخل وخارج الاتحاد الأوروبي. فمن الناحية المؤسسية، هناك لجنتان في البرلمان تختصان بقضايا حقوق الإنسان وهما: (أ) لجنة الشؤون الخارجية (AFET)، مع اللجنة الفرعية لحقوق الإنسان، وهي مسؤولة عن الاهتمام بقضايا حقوق الإنسان، وحماية الأقليات وتعزيز القيم الديمقراطية في دول العالم الثالث، و (ب) لجنة الحريات المدنية والعدالة والشؤون الداخلية (LIBE)، المكلفة حمايةَ حقوق المواطنين وحقوق الإنسان والحقوق الأساسية، بما في ذلك حماية الأقليات، كما وردت في معاهدات وميثاق الحقوق الأساسية للاتحاد الأوروبي. وهناك تقريران عن حالة حقوق الإنسان والحريات الأساسية كل عام، هما: (أ) التقرير السنوي عن حالة حقوق الإنسان في العالم، الذي تقدمه لجنة الشؤون الخارجية للبرلمان، و(ب) التقرير السنوي عن حالة الحقوق الأساسية في الاتحاد الأوروبي، تقدمه لجنة الحريات المدنية والعدالة والشؤون الداخلية. ويتضمن هذان التقريران لمحة عامة عن سياسات الاتحاد الأوروبي حول مدى احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية وسيادة القانون في الاتحاد. ويتضمن كذلك التوصيات للدول الأعضاء بهذا الشأن، مع متابعة الإجراءات المتخذة بشأن التقارير السابقة[١].

ومع اعتماد الميثاق في عام ٢٠٠٠، قررت لجنة الحريات المدنية والعدالة والشؤون الداخلية وضع تقرير سنوي في إطار الحقوق المنصوص عليها في الوثيقة الجديدة، وهي اللجنة المسؤولة

١- Harald Romer, Op. Cit.,p.١٨.

١- Giacomo Di Federico, The EU Charter of Fundamental Rights: From Declaration to Binding Instrument, Springer Dordrecht Heidelberg, London& New York, ٢٠١١,pp.٧٩-٨٠.

أيضـا عـن اتخـاذ التـدابير الراميـة إلـى مكافحـة جميـع أشـكال التمييـز، وضـمان الشـفافية وحمايـة الأشخاص الطبيعيين فيما يتعلق بالبيانات الشخصية، وضمان حرية تنقل الأشخاص وتنظيم اللجوء والهجرة، والتعـاون الإداري فـي المسـائل المدنيـة والشرطة، والتعـاون القضـائي فـي المسـائل الجنائيـة. وتلعب اللجنة أيضا دورا هاما في تحديد حدوث انتهاك جدي من قبل إحدى الدول الأعضاء، للحقوق الأساسية لمواطني الاتحاد. ولذلك، يمكن القول بأن البرلمان الأوروبي، فيما يتعلق باحترام الحقوق الأساسـية فـي الاتحـاد الأوروبـي، هـو بمثابـة نـوع مـن "الضـمير الأوروبـي" علـى الصـعيد الـداخلي والخارجي. فالبرلمان الأوروبي يُعتبر، إذن، كحارس للقيم الرئيسية للاتحاد[١].

فمـن خـلال مـا سـبق أن ذكرنـاه عـن علاقـة البرلمـان الأوروبـي بـالمواطن الأوروبـي، يظهـر بـأن البرلمـان الأوروبـي كمؤسسـة فوق وطنيـة يلعـب دورا بـارزا فـي فسـح المجـال أمـام المـواطن الأوروبـي ليدخل قلب عملية التكامل ويكون له رأي فيها ، وذلك من اجل تعزيز عملية التكامل ودفعها باستمرار باتجاه المزيد من التكامل، لأنـه لا يمكن تصـور ضـمان استمرار عملية التكامل والاندماج بين الدول الديمقراطيـة من دون مشـاركة المـواطنين، لاسيما أنّ عمليـة التكامـل تتعلـق بحيـاة ومصـير المـواطنين مباشرة.

***

المطلب الثاني: البرلمان والنظام الديمقراطي للاتحاد الأوروبي

يفتـرض فـي كـل نظـام سياسـي ديمقراطـي أن تقوم فيـه الأحـزاب السياسية بـدور كبيـر وأن تـوزع المهمـات والمسؤوليات بـين السلطات الـثلاث، بحيـث تكـون السـلطة التنفيذيـة مسؤولة أمـام البرلمـان. ولتحديـد دور البرلمـان الأوروبـي فـي النظـام الـديمقراطي للاتحـاد الأوروبـي سـوف نتطـرق إلـى نظـام الأحزاب السياسية الأوروبيـة وعلاقـة البرلمـان الأوروبـي بالبرلمانـات الوطنيـة، والـدور الرقـابي للبرلمـان الأوروبي، وذلك في الفروع التالية.

١- Ibid. ,pp.٨٤-٨٦.

الفرع الأول: البرلمان الأوروبي ونظام الأحزاب الأوروبية ما بعد الوطنية

أولا: نظام الأحزاب الأوروبية ما بعد الوطنية

هناك نظام حزبي أوروبي تطور خلال أكثر من قرن من الزمن. وهو يتضمن الأحزاب السياسية العابرة للحدود الوطنية ويتكون بصورة أساسية من الأحزاب الاشتراكية والديمقراطية المسيحية والليبرالية والمحافظة، وهو نظام شارك ويشترك في عملية تحقيق السلم الأوروبي[١].

يمكن تعريف الحزب العابر للحدود الوطنية بأنه منظمة تتألف بصورة أولية من الأحزاب السياسية الوطنية التي تتعاون فيما بينها متخطية الحدود الوطنية للدول التي تنتمي إليها. ولهذه الأحزاب العابرة للحدود الوطنية طابع رسمي، بمعنى أن لديها موظفين مسؤولين ومراكز قيادة وأعضاء ينتمون إليها. وهي مثل جميع الأحزاب السياسية تسعى إلى إيصال قادتها إلى الوظائف الرسمية ذات الطابع الوطني أو المافوق وطني[٢].

ورغم اتساع النشاطات العالمية للأحزاب العابرة للحدود الوطنية بعد سنوات الخمسينات، إلا أن هذه الأحزاب ظلت ذات طابع أوروبي على الأغلب، وظل تعامل غير الأوروبيين معها باعتبارها ظاهرة أوروبية. ويمكن تلخيص أهم الأحزاب الأوروبية العابرة للحدود فيما يلي[٣]:

١) الدولية الشيوعية: وهي تعد من أقدم الأحزاب العابرة للحدود الوطنية. وقد أسست في عام ١٨٦٤ باسم الدولية الأولى. وكانت تتشكل من قادة اتحادات نقابات العمال البريطانية والفرنسية، التي كانت تشجع العمل السياسي بين صفوف الطبقة العاملة. وانتهت في عام ١٨٧٧ نتيجة الصراع بين قادتها. وظهرت في عام ١٨٩٩ الدولية الثانية أو الدولية الاشتراكية نتيجة التحالف بين حزب العمال البريطاني والحزب الثوري الاشتراكي الروسي. وانضمت إليها الأحزاب الشيوعية من ثلاث وعشرين دولة فيما بعد. ولكن الدولية الثانية انهارت إثر اختلافات أعضائها حول موضوع منع الدول الرأسمالية من إشعال الحرب العالمية الأولى. وعقدت الدولية الثالثة بعد ذلك مؤتمرها الأول في موسكو في عام ١٩١٩. وعرف هذا المؤتمر باسم الدولية الشيوعية (الكومنترن Comintern). وحضرته الأحزاب الشيوعية من بلدان أوروبا الشرقية ووسط أوروبا والاشتراكيون السويديون والنرويجيون والايطاليون وغيرهم. وكان مقرها في موسكو. غير أن ستالين حلّ الكومنترن في عام ١٩٤٣. ولم يعد هناك تنظيم شبيه بالدولية الشيوعية بعد انهيار الكتلة الشرقية عام ١٩٨٩.

---

١ – رالف م. غولدمان، المرجع السابق، ص٢٤٦.

٢ – المرجع ذاته، والصفحة ذاتها.

٣ – نقلاً عن: رالف م. غولدمان، المرجع السابق، ص٢٤٦–٢٥٠.

٢) الدولية الاشتراكية: وهي تأسست عام ١٩٢٢، ولكنها ظلت تتعثر حتى نهاية الحرب العالمية الثانية. ونظمت سلسلة من المؤتمرات، كان أولها في عام ١٩٤٥. وفي العام ١٩٥١ تأسس مؤتمر الدولية الاشتراكية الذي انضم إليه حوالى أربعة وثلاثين حزبا اشتراكيا، وديمقراطيا اشتراكيا، وعماليا من جميع أنحاء العالم. كانت الدولية الاشتراكية معادية للشيوعية والفاشية. وكان انهيار الكتلة الشرقية في عام ١٩٨٩ انتصارا للدولية الاشتراكية.

٣) الديمقراطية المسيحية: حققت الديمقراطية المسيحية انتشاراً عالمياً منذ القرن التاسع عشر، وخصوصا في أوروبا وأمريكا اللاتينية. وفي عام ١٩٤٧ نظم الديمقراطيون المسيحيون الأوروبيون أنفسهم متجاوزين الحدود الوطنية لدولهم وأطلقوا على أنفسهم الفريق الدولي الجديد، ثم غيروا هذه التسمية في عام ١٩٦٥ ليصبح الاتحاد الأوروبي للديمقراطيين المسيحيين. وقد تأسس هذا الاتحاد في عام ١٩٦١. ونشط الديمقراطيون المسيحيون الأوروبيون الغربيون خلال عام ١٩٨٩ ودعموا الحملات الانتخابية لزملائهم في أوروبا الشرقية متجاوزين بذلك حدود أوطانهم.

٤) الدولية الليبرالية: والليبراليون هم الأوائل الذين قاموا بتشكيل الأحزاب السياسية في القرن التاسع عشر. وبحلول عام ١٩١٠ بدأ قادتهم من دول عديدة يلتقون بانتظام ليبحثوا فيما بينهم احتمالات التعاون الذي يتجاوز الحدود الوطنية. وفي عام ١٩٢٤، شكل الليبراليون الجبهة الدولية للأحزاب الراديكالية والديمقراطية، التي انضمت إليها أحزاب من إحدى عشرة دولة خلال فترة شهور قليلة. وفي عام ١٩٤٧ وقعت أحزاب ليبرالية من تسعة عشر بلدا، معظمها أوروبي، إعلان تأسيس الدولية الليبرالية. وقد شارك الليبراليون إلى حد بعيد في الأحداث التي جرت في أوروبا الشرقية عام ١٩٨٩.

ثانيا: البرلمان الأوروبي والأحزاب الأوروبية المابعد وطنية

عندما اجتمعت الجمعية البرلمانية للجماعة الأوروبية للفحم والصلب لأول مرة في ١٠ أيلول ١٩٥٢ لم تكن هناك جماعات سياسية أيديولوجية داخل الجمعية، ولذلك جلس أعضاء الجمعية، وفقا للتقليد المتبع في المحافل الدولية، حسب الترتيب الأبجدي. وخلال اجتماع اللجنة التأسيسية للجمعية، كان هناك اقتراح بتنظيم الجمعية وتوزيع مقاعدها على الأعضاء حسب الانتماء الوطني للأعضاء بدلا من الانتماء الأيديولوجي أو الحزبي. كذلك كان هناك اقتراح بتوزيع منصب الرئيس ونوابه الخمسة على الدول الأعضاء، لكل دولة أحد المناصب[١].

١- Simon Hix, Abdul G. Noury and Gerard Roland, Democratic Politics in the European Parliament, Cambridge University Press,USA,٢٠٠٧,p.٢٢.

ولكن سرعان ما جرت المناقشات حول تقسيم الأعضاء وفقا للأساس الأيديولوجي، وكان ذلك في كانون الثاني عام ١٩٥٣، أثناء المناقشات حول النظام الداخلي للجمعية البرلمانية. فقد كان هناك اقتراح حول طريقة توزيع اللجان البرلمانية على الأعضاء بشكل يحافظ على التوازن بين التمثيل الوطني والتمثيل الأيديولوجي للأعضاء. وفي آذار ١٩٥٣، تم تنظيم تشكيلة الجمعية، بحكم الأمر الواقع، على الأساس الإيديولوجي وتحت تأثير الأحزاب السياسية الما بعد وطنية الموجودة على الساحة السياسية الأوروبية. ولذلك كانت الكتل البرلمانية الأولى هي تلك التي مثلت الديمقراطيين المسيحيين والاشتراكيين والليبراليين. واقتصر تقسيم أغلبية مقاعد البرلمان بين هذه الكتل الرئيسية، مع وجود بعض الكتل الصغيرة نسبيا، مثل المحافظين والخضر واليساريين الاشتراكيين وغيرهم[١].

وإلى جانب الكتل البرلمانية، هناك في البرلمان الأوروبي كيانات سياسية رئيسية تجمع مابين الأحزاب الوطنية، وهي الأحزاب السياسية الأوروبية التي تأسس ثلاث منها قبل انتخابات البرلمان الأوروبي عام ١٩٧٩، وهي، أولاً، حزب الاشتراكيين الأوروبيين[٢]، الذي كان يطلق عليه، حتى عام ١٩٩٢، اسم اتحاد الأحزاب الاشتراكية للجماعة الأوروبية[٣]، وفيه تجتمع الأحزاب التابعة للاشتراكية الدولية. وهي، ثانياً، حزب الشعب الأوروبي[٤]، الذي يجمع بين الديمقراطيين المسيحيين وأحزاب يمين الوسط أو الأحزاب المحافظة. وهي، ثالثاً، الحزب الليبرالي الديمقراطي الإصلاحي الأوروبي[٥] الذي يجمع بين مجموعة متنوعة من الأحزاب الليبرالية والأحزاب المتحالفة. وقد برزت، بعد عام ١٩٧٩، الفدرالية الأوروبية لأحزاب الخضر[٦]، التي أصبحت فيما بعد حزب الخضر الأوروبي[٧]. وبرز كذلك الحزب الديمقراطي لشعوب أوروبا (التحالف الأوروبي الحر)[١] الذي أصبح فيما بعد معروفا تحت اسم التحالف الحر للأوروبيين[٢].

١- Knut Heidar and Ruud Koole, Parliamentary Party Groups in European Democracies, Routledge, London,٢٠٠٠,pp.٢٣٢-٢٣٣.

٢- The Party of European Socialists –PES.

٣- The Confederation of Socialist Parties of the European Community.

٤- European People's Party –EPP.

٥- The European Liberal, Democratic and Reformist Party–ELDR.

٦- The European Federation of Green Parties.

٧- European Green Party.

١- The Democratic Party of the Peoples of Europe–European Free Alliance –DPPE-EFA.

٢- The European Free Alliance.

وليس من المستبعد أن يجتمع قادة الأحزاب الأوروبية للتنسيق فيما بينهم بشأن التكامل الأوروبي، كما حدث بين الأحزاب الثلاث الرئيسية بشأن إدراج مادة خاصة حول أهمية الأحزاب الأوروبية في عملية التكامل في معاهدة ماستريخت عام ١٩٩١، التي نصت في (المادة ١٣٨a) على أنها عامل مهم لتحقيق التكامل الداخلي للاتحاد الأوروبي، لأنها تساهم في خلق الوعي الأوروبي والتعبير عن الإرادة السياسية لمواطني الاتحاد. وكذلك أسفرت جهود الأحزاب الأوروبية عن موافقة الدول الأعضاء عند توقيع معاهدة نيس (في مادة ١٩١) على ضرورة اعتماد المجلس الأوروبي نظام الأحزاب الأوروبية، الذي تم إصداره بالفعل في عام ٢٠٠٣ ودخل حيز التنفيذ منذ عام ٢٠٠٤. وهو يمنح تلك الأحزاب شخصية معنوية، ويحدد حقوقها، وواجباتها باعتبارها أحزاباً سياسية رسمية وجزءاً من النظام القانوني للاتحاد الأوروبي، ويؤمّن لها تمويلاً من ميزانية الاتحاد، بشرط أن لا يذهب التمويل بشكل مباشر أو غير مباشر إلى الأحزاب الوطنية. وتم تعديل النظام من قبل المجلس والبرلمان في ١٨ كانون الأول ٢٠٠٧[١].

والجدير بالذكر أن الأحزاب الأوروبية اعتمدت كثيرا، في بدايات تشكيلها، على الدعم اللوجستي من قبل البرلمان الأوروبي من خلال الجماعات السياسية التي كانت تمثلها داخل البرلمان. ولكن، في الوقت الحاضر، تقع مقرات جميع الأحزاب الأوروبية خارج البرلمان، وعندها موظفون. وللأحزاب الأوروبية منذ عام ٢٠٠٨ منح خاصة من ميزانية البرلمان الأوروبي، مخصصة للمؤسسات التي ترتبط مباشرة بتلك الأحزاب وتعمل لحسابها، بحيث تغطي ٨٥% من نشاطات تلك المؤسسات، بشرط أن تكون لديها الشخصية القانونية المنفصلة عن الحزب، وأن تؤمن بمبادئ الاتحاد الأوروبي[٢].

ومن أجل حصول الحزب على الدعم المالي من الاتحاد الأوروبي، عليه أن يقدم كل سنة طلباً إلى البرلمان الأوروبي، مرفقاً بجميع الوثائق اللازمة، بما فيها برنامج الحزب وأهدافه ونظامه الداخلي، تثبت بأنه يستوفي كل الشروط المطلوبة لتمويله من ميزانية الاتحاد. ويدقق البرلمان الأوروبي، خلال ٣ أشهر من تقديم طلب الحزب، في ما إذا كانت واردات ومصروفات الحزب تستوفي جميع الشروط التي وردت في مبادئ الرقابة المالية للمجلس وتنظيم المفوضية الأوروبية بشأن إدارة المحاسبة المالية، وتقرير المحكمة الأوروبية لمراجعة الحسابات، وكذلك المدققين الماليين[١].

١- Richard Corbett, Francis Jacobs & Michael Shackleton, Op. Cit.,p.١٢٦.

٢- Ibid.

١- Pawel Kaleta – Tomasz Karas, European transnational federation of political parties as a subject of law, jura falconis, jg ٤٢, ٢٠٠٥-٢٠٠٦, nr ٢, p. ١٩٧-٢١٠. On the site www.law.kuleuven.be/jura/art/٤٢n٢/kaleta.html

ونشير إلى أنه، بعد اعتماد النظام الأساسي للأحزاب الأوروبية، تقدم ثلاثة عشر حزبا بطلب تسجيل. وكان خمسة منها موجودة بالفعل قبل اعتماد النظام. أما الأحزاب الأخرى فهي أحزاب جديدة. وتزايد، منذ عام ٢٠٠٤، عدد الأحزاب الأوروبية بعد اعتماد نظام تمويل الأحزاب، فتم تسجيل ثلاثة أحزاب في عام ٢٠٠٤، وهي حزب اليسار الأوروبي[١]، والحزب الديمقراطي الأوروبي[٢]، وحزب التحالف من أجل أوروبا الأمم[٣]. وتم تسجيل حزبين آخرين في عام ٢٠٠٦، هما، حزب ديمقراطيي الاتحاد الأوروبي[٤] الذي لا يزال موجودا، وحزب تحالف الديمقراطيين المستقلين في أوروبا[٥]، المنحل في الوقت الحاضر. وأخيراً تم الاعتراف بحزبين أوروبيين آخرين في عام ٢٠١٠، هما تحالف المحافظين والإصلاحيين الأوروبيين[٦] والحركة المسيحية السياسية الأوروبية[٧]، التي لديها عدد من الأعضاء في البرلمانات الوطنية، وعضو واحد فقط في البرلمان الأوروبي[٨][٩].

ويمكن تحديد أهم العلاقات بين البرلمان والأحزاب السياسية في نقطتين: دور هذه الأحزاب داخل البرلمان، ودورها في جعل الاتحاد الأوروبي تجمعاً ديمقراطيا.

١) **الأحزاب السياسية ودورها داخل البرلمان:** الأحزاب السياسية مجموعة وظائف مهمة داخل البرلمان وعند تبني السياسات العامة، أهمها:

أولا، الحد من التقلبات السياسية، وبالتالي زيادة القدرة على التنبؤ في السياسة، وزيادة الكفاءة في صنع السياسات العامة. ففي حالة عدم وجود الأحزاب السياسية، يمكن أن تسيطر حالة من التشتت والفوضى، نتيجة للاختلاف بين أولويات أعضاء البرلمان، وهذا يرجع إلى الاختلاف في دوائرهم الانتخابية مع عدم وجود ربط فكري وأيديولوجي فيما بينهم، بحيث يكون من العسير أن يتفق الأعضاء بسهولة على وضع جدول أعمال البرلمان واتخاذ القرارات. وعلى العكس من ذلك، فعند وجود أحزاب سياسية داخل البرلمان، يكون بإمكان قادة الأحزاب الاتفاق بسهولة من خلال مساومات سياسية حول جدول أعمال البرلمان أو حول تشكيل الأغلبية في بعض الأحيان لغرض معين أو اتخاذ قرارات معينة.

١- Party of the European Left.

٢- European Democratic Party.

٣- Alliance for Europe of the Nations.

٤- EU Democrats.

٥- Alliance of Independent Democrats in Europe.

٦- Alliance of European Conservatives and Reformists.

٧- European Christian Political Movement.

٨- Richard Corbett, Francis Jacobs & Michael Shackleton, Op. Cit.,p.١٢٧.

٩ – لمعرفة الأحزاب السياسية الأوروبية الموجودة في عام ٢٠١٢ راجع الملحق رقم (١٣) .

وثانيا، تفسح الأحزاب السياسية في المجال أمام ظهور تخصص عضو البرلمان في مجال معين من مجالات عمل البرلمان، الأمر الذي يؤدي إلى زيادة فعالية البرلمان ودقة القوانين في معالجة القضايا المعقدة التي تتطلب فهماً عميقاً من قبل المشرع، لأنه في حالة عدم وجود أحزاب سياسية في البرلمان، فانه على كل عضو من أعضاء البرلمان أن يهتم بكل القضايا التي تعرض على البرلمان، وهذا بالطبع أمر صعب، لأنه سيكون العضو أمام خيارين: إما التصويت من دون تعمق في الموضوع، وإما التركيز على موضوع معين وإهمال باقي القضايا الأخرى. ومن المحتمل عند عدم وجود تنسيق بين أعضاء البرلمان لتوزيع الأدوار، أن يهمل الكثير من أعضاء البرلمان مجموعة من قضايا مهمة ومعقدة، وبالتالي أن يفشل البرلمان في هذه المجالات.

ثالثا، تدافع الأحزاب السياسية بشكل أفضل عن المصالح العامة، فللأحزاب السياسية رؤية أعم من رؤية أعضاء البرلمان فرادى بخصوص المصالح العامة وعلى مستوى جميع المناطق، الأمر الذي يجعل اتخاذ القرار بشأن القضايا العامة، مثل الدفاع والبيئة والضمان الاجتماعي والتعليم وغيرها أسهل من جهة، ومن جهة أخرى تكون الأحزاب السياسية أقوى من أعضاء البرلمان، عندما يكونون فرادى، أمام ضغوط جماعات المصالح.

ورابعا، الأحزاب السياسية تحد من الاتجاهات السياسية بشأن القضايا التي تعرض على البرلمان، فالحزب من خلال دراسته لأية قضية يحدد موقفه منه ويفرض وجهة نظره على أعضاء البرلمان المنتمين إليه من خلال الانضباط الحزبي، ويدخل في المساومات مع الأحزاب الأخرى. أما في حالة عدم وجود الأحزاب السياسية، فان الاتجاهات السياسية بشان المواضيع تكون مشتته ومبعثرة كبيرة نسبيا من شأنها أن تعرقل تكوين القرار بسهولة[١].

٢) **الأحزاب السياسية الأوروبية ودورها في دمقرطة الاتحاد الأوروبي:** للأحزاب السياسية الأوروبية دور في سد أو تضييق الفجوة بين المواطن الأوروبي ومؤسسات الاتحاد الأوروبي، وذلك من خلال: إبلاغ المواطن الأوروبي بالقرارات والمناقشات التي تجري داخل أروقة مؤسسات الاتحاد بشكل أفضل. وإذا كانت الحكومات تقوم بذلك، فإنها تنجزه على نطاق محدود فقط، ومن زاوية سياساتها الوطنية وليس من زاوية المصالح الأوروبية الشاملة. للأحزاب السياسية دور كبير في العملية الانتخابية كذلك، فهي تربط بين الانتخابات الأوروبية والمواضيع التي تهم أوروبا ككل، وتقوم أثناء الحملة الانتخابية بطرح برامج تتعلق بمواضيع عابرة للحدود الوطنية للدول الأعضاء في الاتحاد، وتهتم بالفضاء العام لأوروبا. ومن دون الأحزاب السياسية الأوروبية العابرة للحدود تقتصر المناقشات والبرامج الانتخابية

١- Simon Hix, Abdul G. Noury and Gerard Roland, Op. Cit.,pp.٣٩-٤٦.

على القضايا الدائرة داخل الحدود الوطنية للدول الأعضاء، فتتنافس الأحزاب الوطنية على مقاعد البرلمان الأوروبي من خلال أجندتها الوطنية وليست الأوروبية، وتتحول المنافسة في الانتخابات الأوروبية بذلك إلى نسخة ثانية للمنافسة أثناء الانتخابات الوطنية، الأمر الذي يضر في كل الأحوال بالعملية التكاملية ويفرغها من محتواها[١].
وللأحزاب السياسية الأوروبية في الانتخابات الأوروبية كذلك دور في اقتراح مرشحين من ذوي الكفاءات العالية للمناصب الأوروبية. وبسبب حاجة تلك الأحزاب إلى سمعة جيدة وحماية لمصالحها على المدى البعيد، فان عليها أن تهتم بشخصية مرشحيها للانتخابات الأوروبية، الأمر الذي يساعد الناخبين على التصويت بسهولة ومن دون البحث كثيرا عن مؤهلات جميع المرشحين. ولكن في حالة عدم وجود الأحزاب السياسية يصعب على الناخب التعرف بدقة إلى جميع المرشحين وكفاءاتهم وبرامجهم ومدى صدقهم مع وعودهم الانتخابية. وبمعنى آخر، فان الأحزاب السياسية تختصر الطريق أمام الناخب، الذي بتعرف إلى أيديولوجية الحزب وبرنامجه الانتخابي واتجاه مرشحه كذلك، الأمر الذي يزيد من ثقة الناخب بالمرشح الذي ينتمي للحزب الذي يفضله ويطمئن إلى أن صوته لن يذهب سدى. ومن جهة أخرى فإن الأحزاب السياسية تقوم بمهمة تعبئة الجماهير للمشاركة في الانتخابات. وهنا يكون الحزب في موقع أفضل من موقع المرشح الفرد، سواء من حيث الإمكانيات المادية أو الانتشار الأيديولوجي أو ثقة الجماهير بتأثيره ووعوده الانتخابية[٢].

في الحقيقة فان الدول الأعضاء لم تكن تفكر، عند بدايات التكامل الأوروبي، في تأسيس أحزاب سياسية أوروبية للعملية التكاملية، ولكن الجمعية البرلمانية –آنذاك– بادرت إلى الاعتراف بالأحزاب السياسية الأوروبية، ولو بشكل غير مباشر، من خلال الاعتراف في نظامها الداخلي بتشكيل الجماعات السياسية على أساس أيديولوجي وليس على أساس وطني. وساعدت الجمعية كذلك الجماعات السياسية بإعطاء مكاتب داخل البرلمان وقدمت إليها الدعم المالي، بحيث سيطرت الجماعات السياسية على كل أعمال البرلمان في عام ١٩٧٩[١]، الأمر الذي شكّل أساسا لظهور أحزاب سياسية أوروبية داخل البرلمان الأوروبي كأمر واقع. وضغط البرلمان الأوروبي كذلك، من خلال الجماعات السياسية، على الدول الأعضاء، أثناء المفاوضات على معاهدتي ماستريخت ونيس باتجاه الاعتراف بالأحزاب السياسية الأوروبية في معاهدات الاتحاد ووضع قانون خاص بالأحزاب

١- Gianni Bonvicini, Democracy in the EU and the Role of the European Parliament, Quaderni IAI,Rom-Italia, ٢٠٠٩,p.٢٤.

٢- Simon Hix, Abdul G. Noury and Gerard Roland, Op. Cit.,pp.٤٦-٤٧.

١- Ibid.,p.٢٣.

الأوروبية من حيث التأسيس والتمويل. وأسفرت جهود البرلمان عن وضع النظام في عام ٢٠٠٣، الذي أدى إلى ظهور وعليه ظهرت الأحزاب الأوروبية.

كان للبرلمان الأوروبي، إذن، دور بارز في ظهور الأحزاب الأوروبية، وكانت هناك حاجة ماسة إليها لأن البرلمان الأوروبي الذي يمثل شعوب ٢٧ دولة أوروبية مختلفة هو معرض للتشتت والفوضى أكثر من أي برلمان آخر في العالم. ومن ناحية أخرى فان للأحزاب الأوروبية دوراً كبيراً في تطوير عمل البرلمان الأوروبي وترسيخ ديمقراطية في الاتحاد الأوروبي، وبالتالي تطوير التكامل الأوروبي.

وقد درس الخبراء منذ الستينات من القرن الماضي، ظاهرة الأحزاب السياسية الأوروبية، أي قبل ظهورها، فكان الرأي السائد قبل انتخاب البرلمان الأوروبي عام ١٩٧٩ هو أن الانتخابات المباشرة تؤدي إلى ظهور الأحزاب السياسية الأوروبية. وفي هذا الصدد، فقد صرح والتر هالشتين، رئيس المفوضية الأوروبية آنذاك، بأن انتخاب البرلمان الأوروبي سيؤدي إلى ظهور المندوبين الذين لديهم ولاية مباشرة من ناخبيهم، وهذا من شأنه أن يشجع ظهور الأحزاب السياسية الأوروبية الحقيقية[١]. فهالشتين كان يرى أن الانتخابات المباشرة للبرلمان فقط هي التي تؤدي إلى ظهور الأحزاب الأوروبية. وكان ذلك صحيحا، فقد ظهرت بعض الأحزاب خلال الستينات والسبعينات، غير أن الظهور الحقيقي والفعال بدأ بعد انتخاب البرلمان مباشرة.

وفي سياق مماثل توقع الأكاديمي البريطاني ديفيد ماركواند David Marquand أن تؤدي نتيجة الانتخابات المباشرة للبرلمان إلى تحوّل أوروبا تدريجيا من أوروبا الدول القومية إلى أوروبا الأحزاب السياسية الما بعد وطنية[٢]. فهو اعتبر إن الانتخابات الأوروبية هي أساس لانطلاق الأحزاب الأوروبية، وبالتالي تحويل أوروبا الدول إلى أوروبا المتحدة من خلال الأحزاب. وللبرلمان الأوروبي في التحليلين (تحليل هالشتين وتحليل ماركواند) المكانة الرئيسة في تطوير عملية التكامل الأوروبي وتحقيق الوحدة الأوروبية من خلال مولد الأحزاب السياسية داخل البرلمان الأوروبي.

وخلال فترة التسعينات ظهرت مجموعة دراسات خاصة بالأحزاب السياسية الأوروبية وتأثيراتها في عمل البرلمان الأوروبي، فأثبت فولفيو أتينا Fulvio Attina، في عام ١٩٩٢، أن التصويت أصبح داخل البرلمان الأوروبي أكثر تماسكا منذ ظهور الأحزاب الأوروبية. توصل لوسيانو باردي Luciano Bardi، عام ١٩٩٤، في دراسته عن التنظيم الداخلي وهياكل صنع القرار للجماعات السياسية الأوروبية، إلى نتيجة تفيد أن هذه المجموعات تكاد تكون متطابقة مع الأحزاب البرلمانية في البرلمانات الديمقراطية الأخرى. وتوصل تابيو رونيو Tapio Raunioن في دراسة له في عام

١- Simon Hix, Abdul G. Noury and Gerard Roland, Op. Cit.,p.٥١.

٢- Ibid.

١٩٩٧، إلى أن أحزاب البرلمان الأوروبي هي منظمات متماسكة حددت أهدافها السياسية وتستطيع أن تحدد سلوك أعضائها. وتوصلت الباحثة أيمي كريبل Amie Kreppel، في عام ٢٠٠٢، إلى نتيجة مؤداها أن زيادة الصلاحيات التشريعية للبرلمان أدت إلى الزيادة في مركزية الجماعات السياسية، وإلى تزايد حلول الوسط الأيديولوجي للقضايا[١].

وبذلك يظهر أن البرلمان الأوروبي قد أصبح منصة لانطلاق الأحزاب الأوروبية، وساعد على تشكيلها وظهورها، واستفاد منها لتسيير أعماله وتطوير كفاءاته، وساعد الاتحاد كذلك على المزيد من الديمقراطية وسد الفجوة بينه وبين المواطنين من خلال تلك الأحزاب.

***

الفرع الثاني: البرلمان الأوروبي وعلاقته بالبرلمانات الوطنية

قبل أول انتخابات مباشرة للبرلمان الأوروبي في عام ١٩٧٩، كان جميع أعضاء البرلمان الأوروبي أعضاء، في الوقت ذاته، في البرلمانات الوطنية، فكانت الرابطة بين البرلمان الأوروبي والبرلمانات الوطنية تلقائية. وكانت هناك صعوبات كثيرة تواجه أعضاء البرلمان في التوفيق بين التزاماتهم في البرلمانات الوطنية والتزاماتهم في البرلمان الأوروبي، حتى عندما كانت اختصاصات البرلمان الأوروبي قليلة في تلك الفترة. ولكن بعد انتخاب البرلمان الأوروبي وتزايد صلاحيات البرلمان مع مرور الوقت، برزت الحاجة إلى تغيير نظام ازدواجية العضوية في البرلمانات الوطنية والبرلمان الأوروبي، ولذلك قرر الاتحاد الأوروبي إنهاء هذه الازدواجية استبدالها بنظام العضوية بدوام كامل في البرلمان الأوروبي منذ عام ٢٠٠٢. ولكن نتيجةً لضرورة وجود اتصال بين البرلمان الأوروبي والبرلمانات الوطنية بهدف تطوير العملية التكاملية، نمت مع مرور الوقت مجموعة متنوعة من قنوات وأشكال الاتصال والتعاون بين الأعضاء، ويمكن تلخص ذلك في البنود التالية[٢]:

١) **مؤتمر لجان الشؤون الأوروبية The Conference of European Affairs Committees**: وهو اجتماع نصف سنوي برعاية الدولة التي تتولى رئاسة المجلس. ويضم اللجان المختصة بالشؤون الأوروبية للبرلمانات الوطنية ووفداً من البرلمان الأوروبي (لكل برلمان ست أعضاء). ويتم دعوة أعضاء المفوضية الأوروبية ورئاسة المجلس. وينعقد مرتين في السنة بهدف مناقشة القضايا الأوروبية العامة وتبادل وجهات النظر حول تحسين التشريع والرقابة البرلمانية الأوروبية.

١- Simon Hix, Abdul G. Noury and Gerard Roland, Op. Cit.,p.٥٢.

٢- Richard Corbett, Francis Jacobs & Michael Shackleton, Op. Cit.,pp.٣٦٩-٣٧٤.

واقترحت فكرة هذا المؤتمر، لأول مرة في عام ١٩٨٩، من قبل لوران فابيوس الذي كان آنذاك، وفي الوقت ذاته، عضوا في البرلمان الأوروبي ورئيس الجمعية الوطنية الفرنسية. وتم تطبيق الفكرة بشكل عرفي إلى أن أصبح ذلك رسميا في معاهدة أمستردام عام ١٩٩٧، من خلال ملحق خاص بدور البرلمانات الوطنية في الاتحاد الأوروبي. وللمؤتمر أمانة دائمة صغيرة منذ عام ٢٠٠٤، وله تقارير نصف سنوية.

٢) **مؤتمر البرلمانات والمعاهدات The Parliamentary Assizes and the Conventions :**
أدى التحضير للمفاوضات بين الحكومات لمعاهدة ماستريخت إلى تكثيف التعاون بين البرلمانات الوطنية فيما بينها، وبينها وبين البرلمان الأوروبي. وعقد مؤتمر في تشرين الثاني ١٩٩٠ في روما، استغرق أسبوعا كاملا، بمشاركة ٢٥٠ مندوبا، ثلثهم من البرلمان الأوروبي والثلثان الآخران من البرلمانات الوطنية، وسُمّي بـ(المؤتمر). وانتهى بتبني إعلان مشترك يتضمن توجيهات عامة للمؤتمر بين الحكومات الذي انعقد فيما بعد وأسفر عن توقيع معاهدة ماستريخت. وكان تلك المرة الأولى في تاريخ الاتحاد الأوروبي التي تجتمع فيها البرلمانات لبحث صيغة معاهدة قبل بدء المفاوضات من قبل حكومات الدول الأعضاء بشأنها. وقد أدرج إعلان في شكل ملحق بمعاهدة ماستريخت حول عقد هذا النوع من المؤتمرات في المستقبل. وحدث ذلك بالفعل وبمشاركة الدول الأعضاء في عامي ١٩٩٩-٢٠٠٠ عند صياغة ميثاق الحقوق الأساسية للاتحاد، وفي عامي ٢٠٠٢-٢٠٠٣ عند عقد المؤتمر حول مستقبل أوروبا الذي أسفر عن فكرة مشروع معاهدة الدستور الأوروبي.

٣) **الأشكال المختلفة للاجتماعات البرلمانية المشتركة**، وهي تشمل:

أ- **الاجتماعات البرلمانية المشتركة Joint Parliamentary Meetings -JPMs:**
وهي الاجتماعات التي أصبحت رسمية في عام ٢٠٠٥. ويتم تنظيمها بين البرلمان الأوروبي وبرلمان الدولة التي تترأس المجلس. وتتركز على أحدث القضايا التي تتعلق بالاتحاد وأهم المشاكل التي تواجهه، بما فيها القضايا التي لا يتم التشريع فيها ولكنها ذات أهمية خاصة تتخذ فيها قرارات هامة على مستوى الاتحاد، مثل مجال السياسة الخارجية والأمنية المشتركة، وتنسيق السياسات الاقتصادية. وليس الهدف من تلك الاجتماعات هو التوصل إلى مواقف مشتركة بشأن تلك القضايا، بل الهدف منها هو الوصول إلى الرقابة أو السيطرة البرلمانية الأفضل على القرارات المتعلقة بالمجالات التي تتخذ القرارات فيها على مستوى الاتحاد الأوروبي ولكن لا تدخل ضمن اختصاصات البرلمان الأوروبي. وقد شهدت السنوات الأخيرة اجتماعات من هذا النوع بمعدل أربعة اجتماعات مشتركة سنويا.

ب-**اجتماعات اللجان المشتركة Joint Committee Meetings**: وهي اجتماعات تنظم بين البرلمان الأوروبي وبرلمان الدولة التي تتولى رئاسة مجلس الاتحاد الأوروبي. وتتركز حول القضايا التشريعية الخاصة. وقد شهدت السنوات الأخيرة معدل ثلاث إلى خمس اجتماعات من هذا النوع.

ج- **اجتماعات مابين اللجان المختصة**: وهي تتم عندما تقوم لجنة معينة من البرلمان الأوروبي بدعوة لجان برلمانية من اختصاصها ذاته في البرلمانات الوطنية، بهدف تبادل الآراء ووجهات النظر حول بنود تشريع اتحادي معين.

٤) الاجتماعات الرسمية وغير الرسمية لأعضاء البرلمان الأوروبي مع أعضاء البرلمان الوطني المنتمين لنفس الأحزاب السياسية الوطنية. ويمكن أن تكون تلك الاجتماعات من أكثر الاجتماعات شيوعا.

يظهر مما سبق اهتمام البرلمان الأوروبي بعلاقته مع البرلمانات الوطنية للدول الأعضاء، وذلك لعدة أهداف، أهمها اثنان:

١) قيام البرلمانات الوطنية بأدوار تكميلية، على نطاق واسع، للبرلمان الأوروبي. فالبرلمان الأوروبي يوفر التمثيل المباشر للمواطنين على مستوى الاتحاد الأوروبي وله الرقابة أو العمل المشترك مع مؤسسات الاتحاد، ويعمل أعضاؤه بدوام دائم فيما يتعلق بالقضايا المتعلقة بالاتحاد. ومع ذلك فانه يبدو أكثر بعدا من المواطنين ويبدو دوره أقل ظهوراً بالنسبة إليهم. ومع أن البرلمانات الوطنية أقل اختصاصا بالشؤون الأوروبية وتكرس وقتاً أقل لقضايا الاتحاد الأوروبي، فأنها أقرب إلى المواطنين من البرلمان الأوروبي، وأكثر سيطرة على الحكومات فيما يتعلق بالشؤون الأوروبية في المجالات التي تقوم فيها الدول الأعضاء بالدور الأهم في الاتحاد الأوروبي، مثل القضايا التي يتطلب اتخاذ القرارات فيها الإجماع في مجال السياسة الخارجية والأمنية المشتركة. ولذلك يحاول البرلمان الأوروبي أن يكمل النقص الذي يعتريه في علاقته بالمواطنين، وضعفه فيما يتعلق باختصاصاته داخل الاتحاد الأوروبي، من خلال تطوير علاقاته بالبرلمانات الوطنية للدول الأعضاء[1].

٢) محاولة البرلمان الأوروبي تعميق التكامل الأوروبي وتعزيز طابعه الديمقراطي عن طريق الضغط على حكومات الدول الأعضاء من خلال التعاون مع برلماناتهم الوطنية، كما فعل ذلك عند المفاوضات على معاهدة ماستريخت عام ١٩٩٠ وعند عقد مؤتمر للبرلمانات

١- Francis Jacobs, Evolving relations between the European Parliament and the national, parliaments in the aftermath of the Lisbon Treaty, p.٤, http://euce.org/eusa/٢٠١١/papers/٧k_jacobs.pdf.

الوطنية بمشاركة البرلمان الأوروبي لبحث سبل تطوير التكامل الأوروبي في المعاهدة الجديدة، وكذلك عقد مؤتمر آخر من هذا النوع في عام ٢٠٠٠ لصياغة ميثاق الحقوق الأساسية للاتحاد، ومؤتمر خاص للبرلمان الأوروبي والبرلمانات الوطنية للدول الأعضاء لدراسة مستقبل الاتحاد الأوروبي في عام ٢٠٠٢. كل ذلك بهدف التعويض عن السلطة التي لا يملكها البرلمان الأوروبي على حكومات الدول الأعضاء وإعادة التوازن بينه وبين مجلس وزراء الاتحاد، كون حكومات الدول الأعضاء تُراقب وتُنتخب من قبل البرلمانات الوطنية، وبإمكان تلك البرلمانات أن تمارس الكثير من الضغط على سياسات حكوماتها مباشرة أو من خلال مواطنيها لتبني سياسات معينة تجاه عملية التكامل الأوروبي. وتعتبر هذه المؤتمرات ما بين البرلمانات كذلك بمثابة آلية ديمقراطية جديدة لتعديل وإبرام المعاهدات التكاملية، والتي كانت تعد من بين الاختصاصات الحصرية لحكومات الدول الأعضاء ومجلس الاتحاد في الماضي، من دون مشاركة مباشرة للبرلمانات الوطنية والبرلمان الأوروبي. وقد أسفر هذا التعاون متعدد الأطراف عن تثبيت ضرورة مشاركة البرلمان الأوروبي والبرلمانات الوطنية في تعديل معاهدات الاتحاد الأوروبي منذ معاهدة لشبونة عام ٢٠٠٩، كما نصت (المادة ٤٨) منها على ذلك.

***

الفرع الثالث: البرلمان الأوروبي والرقابة على مؤسسات الاتحاد

يفترض في النظم الديمقراطية أن توزع السلطات والمسؤوليات بحيث تتولى السلطة التنفيذية حكومة، ويتولى السلطة التشريعية برلمان منتخب، ويتولى السلطة القضائية جهاز قضائي مستقل عن كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية، مع التسليم بمسؤولية السلطة التنفيذية أمام السلطة التشريعية للسماح بتحقيق الفصل والرقابة بين السلطات. فالسلطة التنفيذية في الاتحاد الأوروبي موزعة بين المجلس والمفوضية. ومن ناحية أخرى، فان المجلس يمارس مع البرلمان السلطة التشريعية. وتمارس محكمة عدل الاتحاد السلطة القضائية منفردة. وبذلك تعتبر الديمقراطية أداة مهمة جدا لضبط إيقاع حركة المسيرة التكاملية. فهي لا تساعد فقط على إيجاد حلول فنية للعقبات السياسية، من خلال ضمان المشاركة النشطة لجماعات المصالح المختلفة في مراحل صنع القرار، بل تساعد أيضا على تحاشي الاندفاع أو التباطؤ في العملية التكاملية بأكثر مما ينبغي، ومن ثم تسهم في ضبط إيقاع العملية التكاملية بالقدر اللازم لاستيعابه جماهيريا في جميع الدول الأعضاء[1].

١ – د.حسن نافعة، الاتحاد الأوروبي،المرجع السابق،ص٥٨٦.

وسندرس هنا الصلاحيات الرقابية للبرلمان الأوروبي في النظام السياسي للاتحاد الذي يقوم على مبدأ الديمقراطية، وذلك من خلال النقاط التالية:

أولا: توجيه اللوم للمفوضية الأوروبية

تُعتبر المفوضية الأوروبية السلطة التنفيذية الرئيسة للاتحاد، تعمل من أجل تنفيذ معاهدات الاتحاد. ويمارس البرلمان الأوروبي، كأية سلطة تشريعية وكممثل للشعوب الأوروبية، سلطات رقابية عليها، من أهمها توجيه اللوم وسحب الثقة منها، بأغلبية ثلثي أعضاء البرلمان، وذلك من خلال آلية خاصة على الشكل التالي[١]:

١) لأعضاء البرلمان، بشرط أن لا يقل عددهم عن ١٠% من عدد الأعضاء المكونين، اقتراح توجيه اللوم للمفوضية.
٢) الاقتراح يسمى (توجيه اللوم) ويكون مدعوماً بالأسباب، وتسلم نسخة منه للمفوضية.
٣) يعلن رئيس البرلمان الاقتراح داخل البرلمان.
٤) لا يتم مناقشة الاقتراح قبل أقل من ٢٤ ساعة من إعلانه للأعضاء.
٥) لا يتم التصويت قبل ٤٨ ساعة على الأقل، على بدء مناقشة الاقتراح.
٦) التصويت على الاقتراح يكون بالمناداة على الأسماء.
٧) تتم المناقشة والتصويت على اقتراح توجيه اللوم في جلسات البرلمان في الشهرذاته الذي قدِّم فيه الاقتراح.
٨) اقتراح توجيه اللوم يُقر إذا وافقت عليه أغلبية ثلثي أعضاء المصوتين، بشرط أن لا يقل عدد المشاركين في التصويت عن أغلبية الأعضاء المكونين للبرلمان. ويتم إخبار رئيس المجلس ورئيس المفوضية بنتيجة التصويت.

وحدث ذلك مرة واحدة عندما قام البرلمان الأوروبي بحجب الثقة عن المفوضية الأوروبية برئاسة جاك سانتير، في ٤ كانون الثاني ١٩٩٩، بسبب اتهامها بالفساد وسوء الإدارة، مما اضطرها إلى تقديم استقالتها الجماعية في ١٦ آذار ١٩٩٩، وتم تعيين مفوضية جديدة برئاسة رومانو برودي[١].

ثانيا: مناقشة التصريحات

يمارس البرلمان الأوروبي دورا رقابيا أيضا من خلال مناقشته لتصريحات الكثيرة الصادرة عن المناصب والمؤسسات في الاتحاد، وذلك وفقا لمعاهدات الاتحاد، وعلى الشكل الآتي:

١- Rule ١٠٧, Rules of Procedure,٧th parliamentary term, July ٢٠١١.

١ – د. أبو الخير احمد عطية عمر، المرجع السابق،ص١٣١.

١) **فيما يتعلق بالمفوضية الأوروبية:** لرئيس البرلمان بعد استشارة مؤتمر الرؤساء أن يدعو رئيس المفوضية أو المفوض المسؤول عن العلاقات بالبرلمان الأوروبي، أو أي مفوض آخر، للإدلاء بتصريح إلى البرلمان بعد كل اجتماع للمفوضية، لتوضيح القرارات الرئيسية التي اتخذتها المفوضية الأوروبية. وتتبع التصريح مناقشة لمدة ٣٠ دقيقة على الأقل، من قبل أعضاء البرلمان[١].

٢) **فيما يتعلق بمجلس الوزراء:** في بداية كل رئاسة جديدة للمجلس، على رئيس المجلس أن يقدم برنامج عمله للبرلمان في جلسة عامة ومناقشته مع أعضاء البرلمان. وعند نهاية رئاسته يقدم التقرير النهائي للبرلمان. وعلى الممثل الأعلى للاتحاد لشؤون السياسة الخارجية والأمنية والدفاع المشترك أن يحضر، مرتين كل سنة، أمام البرلمان ويقدم وثيقة استشارية بشأن الخيارات الأساسية للاتحاد في مجال اختصاصه مع بيان الآثار المالية المترتبة عليها. وللبرلمان كذلك أن يدعو الممثل الأعلى لحضور أية جلسة عامة للبرلمان فيما يتعلق بمناقشة القضايا المتعلقة بمجال اختصاصه[٢].

٣) **فيما يتعلق بمحكمة المدققين:** في سياق مراقبة الميزانية، قد يطلب من رئيس محكمة المدققين لمثول أمام البرلمان الأوروبي وتقديم التوضيحات والإجابات بخصوص أسئلة وتعليقات أعضاء البرلمان حول التقرير السنوي، أو التقارير الخاصة، أو آراء المحكمة، أو جدول أعمالها[٣].

٤) **فيما يتعلق بالبنك المركزي الأوروبي:** يقدم رئيس البنك المركزي الأوروبي إلى البرلمان التقرير السنوي للبنك عن أنشطة البنك والسياسة النقدية للاتحاد للسنة السابقة. وتتبع التقرير مناقشة عامة في البرلمان. ويدعو رئيس البنك المركزي أربع مرات على الأقل كل سنة، للحضور أمام اللجنة الخاصة في البرلمان للإدلاء بالبيان أمام اللجنة والإجابة عن أسئلة أعضاء البرلمان. وإذا دعت الضرورة فان للبرلمان أن يدعو رئيس البنك أو نائبه أو المجلس التنفيذي للبنك لحضور اجتماعات إضافية[١].

٥) **فيما يتعلق بالوكالات والمؤسسات الأخرى:** يظهر رؤساء مختلف الوكالات الأوروبية (مثل الوكالة الأوروبية للبيئة، والوكالة الأوروبية للأدوية، ووكالة سلامة الأغذية) بشكل منتظم أمام اللجان البرلمانية المختصة. وكذلك يحضر مدير البنك الأوروبي للاستثمار أمام الجلسة

١- Rule ١١١, Rules of Procedure,٧th parliamentary term, July ٢٠١١.

٢ – راجع موقع البرلمان الأوروبي على الإنترنيت على العنوان التالي:

www.europarl.europa.eu/aboutparliament.

٣- Rule ١١٢, Rules of Procedure,٧th parliamentary term, July ٢٠١١.

١- Rule ١١٣, Rules of Procedure,٧th parliamentary term, July ٢٠١١.

العامة للبرلمان لمناقشة التقرير السنوي للبنك. ويمكن أيضا دعوة رؤساء بعثات الاتحاد في الخارج للمثول أمام اللجان المختصة[١].

٦) لأعضاء المفوضية، والمجلس، والمجلس الأوروبي، في أي وقت، أن يطلبوا من رئيس البرلمان لحصول على رخصة للإدلاء بتصريح أمام البرلمان. وعلى رئيس المجلس الأوروبي كذلك الإدلاء بتصريح بعد كل اجتماع من اجتماعات المجلس الأوروبي[٢].

ثالثا: الأسئلة البرلمانية

الأسئلة البرلمانية، سواء أكانت شفوية أم كتابية، هي إحدى الآليات الرقابية الأخرى. وهي تعطي فرصة للبرلمان للحصول على معلومات دقيقة حول موضوع معين أو الضغط باتجاه تبني سياسة معينة. ومعاهدات الاتحاد منحت، منذ البداية، حق توجيه الأسئلة الشفوية والمكتوبة للمفوضية الأوروبية. ولكن البرلمان بدأ بتوجيه الأسئلة إلى المجلس منذ عام ١٩٧٣، نتيجةً للاتفاق بين البرلمان والمجلس على ذلك، وأدخلت هذه الممارسة في معاهدات الاتحاد فيما يتعلق بعمود السياسة الخارجية والأمنية المشتركة في عام ١٩٩٣. ومدد البرلمان، في عام ٢٠٠٢، إجراء الأسئلة المكتوبة إلى البنك المركزي الأوروبي أيضا[٣].

وكما جاء في النظام الداخلي للبرلمان فإنه يمكن توضيح إجراءات الأسئلة البرلمانية على الشكل كالآتي:

١) أسئلة الجواب الشفوي مع المناقشة:

وهي الأسئلة التي يمكن أن توجه إلى المفوضية أو المجلس للإجابة عنها بشكل شفوي ومناقشتها في جلسة البرلمان، وذلك كالآتي:

أ- يمكن توجيه الأسئلة إلى المفوضية أو المجلس من قبل أية لجنة برلمانية أو جماعة سياسية أو ٤٠ عضوا على الأقل، مع طلب إدراجها في جدول أعمال البرلمان.

ب-يتم تقديم الأسئلة خطيا إلى رئيس البرلمان الذي يحيلها بدوره إلى مؤتمر الرؤساء.

ج-يقرر مؤتمر الرؤساء ما إذا كان، وبأي ترتيب، يجب أن توضع الأسئلة في جدول الأعمال. وإذا لم توضع الأسئلة في غضون ثلاثة أشهر من تقديمها، سوف يهمل.

١- Richard Corbett, Francis Jacobs & Michael Shackleton, Op. cit.,p.٣١٥.

٢- Rule ١١٠, Rules of Procedure,٧th parliamentary term, July ٢٠١١.

٣- Richard Corbett, Francis Jacobs & Michael Shackleton, Op. cit.,p.٣١٥.

د- الأسئلة الموجه إلى المفوضية يجب أن ترسل إليها قبل أسبوع على الأقل من التأريخ المحدد لمناقشتها، والأسئلة الموجه إلى المجلس يجب أن ترسل إليه على الأقل قبل ثلاثة أسابيع من مناقشتها.

هـ-أثناء جلسة البرلمان يجوز لأحد الأعضاء توجيه الأسئلة خلال مدة خمس دقائق. ويجوز لأحد ممثلي المؤسسة المعنية تقديم الجواب نيابة عن المؤسسة[١].

٢) الأسئلة للجواب المكتوب:

وهي الأسئلة التي يتم تقديمها للمؤسسات المعنية مكتوبةً ويتم الجواب عليها كتابةً أيضا، وذلك وفقا للآلية التالية:

أ- لأي عضو في البرلمان الأوروبي أن يوجه خطيا أسئلة إلى رئيس المجلس الأوروبي، أو إلى المجلس، أو إلى رئيس المفوضية أو نائب رئيس المفوضية الأوروبية الذي هو الممثل الأعلى للاتحاد لشؤون السياسة الخارجية والأمنية. وذلك وفقا للضوابط التالية:

- يتم تحديد المرسل إليه والمؤسسة التي يتم إرسال السؤال من خلالها بدقة.
- يجب أن يكون السؤال حول موضوع يقع ضمن نطاق ومسؤولية المرسل إليه، ويتعلق بالمصلحة العامة.
- يجب أن يكون السؤال موجزا وواضحا ولا يحتوي على لهجة هجومية ولا يتعلق بالمسائل الشخصية[٢].

ب- يتم تقديم الأسئلة خطيا إلى رئيس البرلمان لإرسالها إلى الجهات المعنية. وللرئيس أن يقرر ما إذا كانت تتوفر فيها الشروط المطلوبة في الأسئلة. وإذا رفض إرسالها، يبلغ العضو المعني بقراره.

ج-يجب الإجابة عن الأسئلة التي تتطلب الإجابة الفورية خلال مدة ثلاثة أسابيع من تاريخ توجيهها إلى المؤسسة المعنية. ولكن في حالة الأسئلة التي تتطلب دراسة مستفيضة يجب أن لا تتأخر الأجوبة في كل الأحوال عن ستة أسابيع من تاريخ توجيهها.

د- يجب أن تنشر الأسئلة والأجوبة في الجريدة الرسمية للاتحاد[١].

١- Rule ١١٥, Rules of Procedure,٧th parliamentary term, July ٢٠١١.

٢- ANNEX III, Rules of Procedure,٧th parliamentary term, July ٢٠١١.

١- Rule ١١٧, Rules of Procedure,٧th parliamentary term, July ٢٠١١.

٣) جلسات الاستماع:

أ) تعقد جلسة استماع في كل دورة للبرلمان مع المجلس والمفوضية الأوروبية، في الموعد الذي يحدده البرلمان، بناءً على قرار مؤتمر الرؤساء.

ب) لا يجوز لأي عضو طرح أكثر من سؤال واحد على المجلس، وسؤال واحد على المفوضية.

ج) تطرح الأسئلة مكتوبة من خلال رئيس البرلمان الذي يبت مدى صلاحية كل سؤال، ويحدد كذلك ترتيب ونظام طرح الأسئلة. ويُبلغ العضو السائل بقرار الرئيس فورا.

د) وفقا للمبادئ التوجيهية التي يضعها مؤتمر الرؤساء، قد يخصص ساعات معينة من الجلسة للاستماع إلى رئيس المفوضية مع نائبه باعتباره الممثل الأعلى للاتحاد لشؤون السياسة الخارجية والأمنية، ورئيس منطقة اليورو(١).

هـ) يخضع الجلسة للضوابط التالية[٢]:

- يجب تقديم الأسئلة قبل أسبوع من الموعد المحدد للجلسة.
- الأسئلة تكون مقبولة فقط إذا كانت موجزة، وتتعلق بالمواضيع التي تقع ضمن نطاق اختصاص المفوضية والمجلس، ولا تتطلب دراسة واسعة، وتصاغ بشكل واضح ومحدد، ولا تتعلق بالمسائل الشخصية، ولا تهدف إلى الحصول على الوثائق أو المعلومات الإحصائية.
- لن تكون الأسئلة مقبولة إذا كانت متشابهة ومكررة، أو تم الرد عليها خلال الأشهر الثلاثة السابقة.
- لكل عضو متابعة الردود على الأسئلة من خلال أسئلة تكميلية.
- يتعين على المؤسسة المعنية الإجابة عن أسئلة أعضاء البرلمان بشكل موجز لا يتعدى موضوع السؤال.

٤) الأسئلة عن الأجوبة المكتوبة للبنك المركزي الأوروبي :

أ) لكل عضو في البرلمان الحق في طرح الأسئلة عن الإجابة المكتوبة على البنك المركزي الأوروبي.

ب) يتم إرسال الأسئلة خطيا إلى اللجنة المختصة في البرلمان، التي تتولى إحالتها إلى البنك المركزي الأوروبي.

١- Rule ١١٦, Rules of Procedure,٧th parliamentary term, July ٢٠١١.

٢- ANNEX II, Rules of Procedure,٧th parliamentary term, July ٢٠١١.

ج) تنشر الأسئلة والأجوبة في الجريدة الرسمية للاتحاد الأوروبي.

د) إذا كان السؤال لم يتلق ردا ضمن المهلة المحددة للإجابة، يمكن إدراجه، بناء على طلب العضو السائل، في جدول أعمال الاجتماع القادم للجنة المسؤولة مع البنك المركزي الأوروبي[١].

رابعا: التقارير

بهدف تعزيز سلطات البرلمان وتعزيز قدراته على متابعة وتدقيق ومراقبة أنشطة مؤسسات الاتحاد الرئيسية عامة، والمفوضية الأوروبية خاصة، فرضت معاهدات الاتحاد على تلك المؤسسات تقديم تقارير سنوية ودورية مختلفة للبرلمان الأوروبي، منها[٢]:

١) تقدم المفوضية الأوروبية، بموجب (المادة ٢٠٠) للاتحاد الأوروبي، مجموعة من التقارير إلى البرلمان الأوروبي، أهمها:

أ- تقارير شهرية عن تنفيذ الميزانية.

ب- تقرير سنوي عن تطبيق قانون الاتحاد.

ج- تقرير سنوي عن سياسة المنافسة.

د- تقرير سنوي عن حالة الزراعة في الجماعة الأوروبية.

هـ- تقرير سنوي عن التطور الاجتماعي داخل الجماعة.

و- تقرير سنوي عن أداء السوق الداخلية.

ز- تقرير سنوي عن تطبيق مبدأ الاستطراد.

ح- تقرير سنوي عن التنمية التكنولوجية والبحوث.

ط- تقرير واحد كل ثلاث سنوات عن تطبيق أحكام المعاهدات الخاصة بمواطنة الاتحاد.

ي- تقرير واحد كل ثلاث سنوات عن حالة التماسك الاقتصادي والاجتماعي للاتحاد.

ك- تقرير سنوي عن منطقة اليورو.

٢) يقدم المجلس الأوروبي تقريرا سنويا عن التقدم الذي أحرزه الاتحاد الأوروبي خلال تلك السنة.

٣) على رئيس المجلس الأوروبي، بعد كل اجتماع المجلس، أن يقدم تقريرا للبرلمان.

٤) يقدم مجلس الوزراء خطابا سنويا عن السياسة الخارجية للاتحاد وتقريرا سنويا عن حقوق الإنسان.

٥) تقدم محكمة المدققين تقريرا بعد انتهاء كل سنة مالية.

١- Rule ١١٨, Rules of Procedure,٧th parliamentary term, July ٢٠١١.

٢ - Alina Kaczorowska, Op. Cit.,pp.١٦٤-١٦٥.

٦) على رئيس البنك المركزي الأوروبي أن يقدم تقريراً سنوياً بخصوص أنشطة البنك وسياساته للبرلمان.
٧) يقدم الوسيط الأوروبي (أمبودسمان) تقريرا سنويا عن نتائج تحقيقاته خلال تلك السنة.

والتقارير السنوية وغيرها، التي يجب تقديمها للبرلمان من قبل مؤسسات الاتحاد وفقا لمعاهدات الاتحاد، سيتم التعامل معها بناء على تقرير يقدم إلى الجلسة العامة للبرلمان لمناقشته[١].

خامسا: المراجعة القضائية

يعمل البرلمان، في إطار سلطاته الرقابية أيضا، على ضمان أن تعمل مؤسسات الاتحاد المختلفة في إطار معاهدات الاتحاد وأن لا تتجاوز صلاحياتها، وذلك من خلال اللجوء إلى محكمة العدل كلما رأى أن مؤسسة ما تجاوزت تلك القوانين والمعاهدات[٢]، وذلك كالآتي[٣]:

١) البرلمان الأوروبي ضمن إطار المهل التي حددتها المعاهدات يتابع القوانين والتشريعات والمعاهدات من اجل ضمان امتثال المؤسسات والأشخاص لها وتطبيقها تطبيقا صحيحا، خاصة عندما تتعلق بحقوق البرلمان.
٢) يجب على اللجنة البرلمانية المسؤولة أن ترفع تقريرا إلى البرلمان، شفويا إذا دعت الضرورة، كلما رصدت خرقا للقوانين.
٣) رئيس البرلمان، نيابة عن البرلمان وبناء على رأي اللجنة المسؤولة، يرفع الدعوى. ولكن للبرلمان في الجلسة التالية بعد رفع الدعوى، وبالأغلبية، أن يطلب سحب الدعوى.
٤) لرئيس البرلمان الأوروبي تقديم وجهات النظر للمحكمة نيابة عن البرلمان، وذلك بعد التشاور مع اللجنة المختصة أو مؤتمر الرؤساء.

في الحقيقة لم تمنح معاهدة الجماعة الأوروبية للفحم والصلب في عام ١٩٥١ سلطة من هذا النوع للبرلمان، ولكن، كمؤسسة من مؤسسات الجماعة، كان للبرلمان اتخاذ إجراءات ضرورية وتقديم وجهات النظر لمحكمة العدل إذا قامت إحدى المؤسسات بتجاوز معاهدات الجماعة. ومن الناحية العملية فان البرلمان لم يشارك، قبل أول انتخابات مباشرة في عام ١٩٧٩، في رفع الدعوى أمام محكمة العدل إلا مرة واحدة فقط، وكان ذلك بشأن فتح وإغلاق الدورة البرلمانية السنوية. ولكن بعد عام ١٩٧٩، وكنتيجة لانتخاب البرلمان مباشرة، بدأ البرلمان بالعمل على تمديد سلطاته لمشاركة أوسع في الإجراءات القضائية والمراجعة القضائية. وبدأ فعلا برفع الدعوى ضد المجلس، وطعن في

١- Rule ١١٩, Rules of Procedure,٧th parliamentary term, July ٢٠١١.

٢- Richard Corbett, Francis Jacobs & Michael Shackleton, Op. cit. ,p.٣٣٥.

٣- Rule ١٢٨, Rules of Procedure,٧th parliamentary term, July ٢٠١١.

قرار أصدره المجلس في مجال السياسة الزراعية حول التحلية الاصطناعية، من دون استشارة البرلمان. وأيدت المحكمة الطعن على أساس أنه يحق للبرلمان رفع الدعوى أمام محكمة الجماعة كأية مؤسسة أخرى للجماعة. والتزام المجلس باستشارة البرلمان ليس شرطا قانونيا بقدر ما هو انعكاس لمبدأ ديمقراطي أساسي، هو المشاركة في ممارسة السلطة. ويجب تفسير المعاهدات بطريقة يضمن التوازن بين سلطات مؤسسات الجماعة[١].

وعدلت بنود إجراءات الإلغاء من خلال معاهدة ماستريخت عام ١٩٩١ لتمكين البرلمان الأوروبي أيضا من المراجعة القضائية، ولكن فقط فيما يتعلق بالدفاع عن امتيازاته الخاصة. وأزالت معاهدة نيس عام ٢٠٠١ هذا القيد أيضا، فأمكن للبرلمان المراجعة القضائية في مجالات أخرى، مثل حماية الحقوق الأساسية. ووسعت معاهدة لشبونة حق البرلمان في المراجعة القضائية ليشمل مجال الحرية والأمن والعدالة كذلك. ومارس البرلمان هذا الحق كثيرا منذ عام ١٩٧٩ ضد المجلس وضد المفوضية كذلك، وتعد دعوى البرلمان ضد المجلس في عام ١٩٨٣، بسبب فشل هذا الأخير في تأسيس سياسة النقل المشتركة رغم النص عليها في معاهدة روما عام ١٩٥٧، من بين الحالات المشهورة لممارسة المراجعة القضائية من قبل البرلمان كآلية رقابية لتنفيذ معاهدات الاتحاد[٢].

***

١- Richard Corbett, Francis Jacobs & Michael Shackleton, Op. cit. ,p. ٣٣٦.

٢- Richard Corbett, Francis Jacobs & Michael Shackleton, Op. cit. ,p. ٣٣٧.

الفصل الثاني

البرلمان العربي في ضوء تجربة البرلمان الأوروبي

رغم أن تجربة جامعة الدول العربية في سبيل تحقيق التكامل والوحدة، سبقت تجربة الجماعات الأوروبية والاتحاد الأوروبي فان ظهور البرلمان العربي قد تأخر كثيرا عن ظهور البرلمان الأوروبي. فالتجربة البرلمانية العربية تُعّد حديثة العهد بالنسبة إلى تجربة البرلمان الأوروبي. وعليه فانه يمكن الاستفادة من مسيرة البرلمان الأوروبي كمرجع عملي ونظري لتحقيق الهدف الرئيسي للتكامل العربي، أي تحقيق الوحدة العربية. وفي هذا الفصل سنتطرق، ومن خلال مبحثين، إلى فكرة الوحدة العربية وجامعة الدول العربية والبرلمان العربي، وذلك في مبحثين:

المبحث الأول: فكرة الوحدة العربية وجامعة الدول العربية.

المبحث الثاني: البرلمان العربي في ضوء تجربة البرلمان الأوروبي.

***

المبحث الأول: فكرة الوحدة العربية وجامعة الدول العربية

لقد جاءت فكرة جامعة الدول العربية لتنفيذ فكرة الوحدة العربية التي كانت قد تبلورت نتيجةً لتفاعل عدة عوامل وظروف، وكوسيلة لحل المشاكل السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي كانت قد أصابت الأمة العربية بعد انهيار الدولة الإسلامية. ولكن ما هي أهداف جامعة الدول العربية؟ وما هي أجهزتها؟ وهل استطاعت أن تحقق الأهداف التي قامت من اجلها. سنتطرق في هذا المبحث إلى جذور فكرة الوحدة العربية وجامعة الدول العربية ونقيّم تجربتها من خلال المطالب التالية:

المطلب الأول: جذور فكرة الوحدة العربية.

المطلب الثاني: جامعة الدول العربية.

المطلب الثالث: تقيم عام لتجربة جامعة الدول العربية.

***

المطلب الأول: جذور فكرة الوحدة العربية

تكونت فكرة الوحدة العربية في سياق تاريخ طويل من التفاعل بين تكوين الأمة العربية وضروراتها المرحلية في القرن التاسع عشر والقرن العشرين. وكانت لظهورها مبررات وأهداف تتعلق بوضع العرب السياسي والاقتصادي والاجتماعي، الداخلي والخارجي، وكانت الفكرة بحاجة إلى مؤسسات لتمثلها وتحققها. وسنخصص هذا المطلب للاطلاع على جذور فكرة الوحدة العربية التي مهّدت لظهور الجامعة العربية أصبحت التي بدورها أساسا للبرلمان العربي الموحد، هو هذه دراستنا في هذا الفصل.

***

الفرع الأول: عوامل تكوين الأمة العربية

كان العرب قبل الإسلام مجتمعات حضرية وبدوية. وكانت السمة الغالبة لديهم شعورا مبهما بأصول واحدة. وجاء الإسلام، ووحد العرب وحملهم رسالة وأعطاهم قاعدة فكرية وأيديولوجية، بها كوّنوا الدولة. وأدخل الإسلام مفهوم الأمة المستندة إلى العقيدة، ولكنه أكد العربية نسباً وأكسبها حرمة وهيأ لها مثالا بالقرآن. ولذلك شعر العرب في صدر الإسلام برابطة قوية، وبكيان متميز يحتضن الدولة العربية، واللغة العربية، والعرب حملة الإسلام، ولذا توازى مفهوم الإسلام والعروبة في نظر الشعوب الأخرى[1].

في الحقيقة كان لانتشار الإسلام التأثير الكبير في انتشار العربية والتأثر بالعرب إلى حد دخول أفراد وربما جماعات في إطار النسب العربي. وكان ظهور المدن العربية في فترة الجهاد في سبيل نشر الإسلام أثر في تعريب جماعات من الريف نتيجة الصلة بين المدن والأرياف المحيطة بها. وكانت الهجرة من الريف للمدينة سبباً للاتساع في التعريب. وأدى كل ذلك إلى انتشار العربية التعريب اللغوي الثقافي[2].

وكان تعريب الدواوين أول حركة ترجمة عربية واسعة جعلت من اللغة العربية ضرورة للمثقفين ولغة الثقافة الشاملة. وكان لهجرة العرب إلى البلاد المفتوحة أثر كبير كذلك في توسيع نطاق التعريب. ثم جاءت الثورة العباسية فاتجه العرب في ظلها، وعلى نطاق واسع، نحو المرافق

---

١ – راجع دراسة د.عبدالعزيز الدوري، حول التكوين التاريخي للأمة العربية، في مجلة المستقبل العربي، العدد١١، السنة ١٩٨٠، ،ص٣٧–٣٨.

٢ – المرجع ذاته،ص٣٨.

الاقتصادية: التجارة، والزراعة، الأمر الذي أدى إلى انتشار العرب في الريف والاختلاط بأهلها، وبالتالي تثبيت العروبة في تلك الأرياف ومن ثم في بلدانها[1].

ومن جهة أخرى، كان لانتشار الإسلام دور كبير في انتشار التعريب لأكثر من سبب. فتعلم القرآن كان ضرورة لفهمه. ولمدة قرنين كان كل نشاط ثقافي بالعربية. وكانت الدراسات الأولى تتصل بالإسلام (قراءةً، وتفسيراً، وحديثاً، وفقهاً) وبالعربية (نحواً، وشعراً، وتاريخ أنساب). وأدى ذلك إلى قيام المراكز العربية[2].

لقد ساهمت، إذن، عوامل عدة في تكوين الأمة العربية، أهمها: إطار الإسلام والحركة الإسلامية، وانتشار العرب بالفتوحات في أرجاء الدنيا. وأسفر ذلك عن نشأة رابطة لغوية وتكوين ثقافة عربية[3].

***

الفرع الثاني: موجز تاريخ فكرة الوحدة العربية

نمت فكرة الوحدة العربية مع نمو الوعي القومي عند العرب[4]. غير أن بعض حالات الوحدة العربية سبقت مرحلة تكون الفكرة القومية، فقد اجتمعت البلاد العربية في دولة واحدة خلال فترتين، امتدت الأولى من عهد الخلفاء الراشدين حتى نهاية عهد العباسيين. أما الثانية فكانت خلال فترة الحكم العثماني، حيث حكمت الدولة العثمانية البلاد العربية لمدة أربعة قرون. وإزاء التخلف الذي عاشته البلاد العربية خلال هذه الحقبة، وعجز العثمانيين عن التصدي للهجمات الاستعمارية الغربية، قامت في الوطن العربي مجموعة حركات وحدوية ذات مغزى استقلالي، مثل حركة الوهابيين التي انطلقت من نجد ووحدت شبه الجزيرة العربية كلها تقريبا، وحاولت إدخال سوريا والعراق تحت لوائها. وإزاء خشية الأوروبيين والعثمانيين من خطر هذه الدولة الفتية، سارعوا إلى تحجيم دورها وتقييد نشاطها داخل حدود مصر. وحاولت حركة داود باشا أن تستقل بالعراق عن الإمبراطورية العثمانية وتتوحد مع سوريا. وكان بالإمكان تحقيق هذا المشروع الوحدوي لو لا الوباء الذي تفشى في صفوف جيوشه عشية لقائه بالجيش العثماني[5]. وكان هناك مشروع محمد علي باشا وابنه إبراهيم في توحيد

---

١ – د.عبدالعزيز الدوري، المرجع السابق ،ص٣٩.

٢ – المرجع ذاته،ص٣٩–٤٠.

٣ – المرجع ذاته،ص٣٧.

٤ – راجع دراسة د.على محافظة، النشأة التاريخية للجامعة العربية، مجلة المستقبل العربي، العدد ٤١، السنة ١٩٨٢، ص٦٥.

٥ – د.علي يوسف الشكري، المنظمات الدولية والإقليمية والمتخصصة، إيتراك للنشر والتوزيع،ط٢،القاهرة،٢٠٠٤،ص١٧٦.

أقطار آسيا العربية مع وادي النيل خلال الأعوام (١٨٣٢-١٨٤٠)، ومقترحات الثائر الماروني يوسف كرم بتوحيد الولايات العربية في الدولة العثمانية تحت زعامة الأمير عبد القادر الجزائري[١].

ومع أن الوحدة العربية كانت لها بدايات أولية، فكرية وسياسية في القرن التاسع عشر، إلا أنها أصبحت غايةً في القرن العشرين تلازمه مع تفكك الإمبراطورية العثمانية وتغلغل الاستعمار الغربي في البلاد العربية. وكما حصل مع الكثير من الحركات القومية الأخرى، فقد ظهر التوجّه العروبي أول مرة في صفوف دائرة صغيرة من المثقفين (معلمي مدارس، وصحافيين، وموظفين ثانويين طامحين) وكانت هذه الدائرة في الأساس ذات اهتمامات ثقافية، خصوصا في مجال إحياء اللغة العربية وآدابها. وجاء عدد من الإسهامات الرائدة في هذا المجال من معلمين وكتاب مسيحيين في سوريا ولبنان، مثل ناصيف اليازجي (١٨٠٠-١٨٧١) وبطرس البستاني (١٨١٩-١٨٨٣) والشيخ حسن المرصفي (وهو مسلم من مصر توفي في عام ١٨٩٠). وربما كانت لهم أصلا فكرة أوضح عن اللغة بصفتها أساسا لوجود الأمة[٢].

ومع أن المفهوم اللغوي للقومية بقي الأقوى نفوذا بين جميع الأفكار العروبية، فإنه كان على الدوام يكتسب ظلالا إضافية من المعاني تأتيه من هذا المفكر أو من غيره. ويعدّ بعض المحللين أن السوري عبدالرحمن الكواكبي (١٨٤٩-١٩٠٢) هو المبشر الفكري الحقيقي الأول بالتوجه العروبي العلماني الحديث. وهو أول من أعلن نفسه بلا تحفظ نصيرا للعرب ضد الأتراك، ودعا إلى التخلص من الاستبداد العثماني، وقدم للعرب والمسلمين زبدة أبحاثه في عدة دراسات كان أشهرها كتابة (أم القرى) الذي صاغه بأسلوب قصصي جذاب. ووجد أن أفضل السبل لإنهاض الأمة من عثرتها هو إقامة تنظيم دولي يجمع بين دولها على غرار ما أنجزه الغربيون في هذا المضمار. ورأى البعض أن العروبة بصفتها مفهوما لغويا في الأساس كانت مختلطة بتوجه إثني، معاد للأتراك في غالب الأحيان، كما هي الحال مثلا في كتابات نجيب عازوري (توفي عام ١٩١٦) أو عبدالغني العريسي (١٨٨٩-١٩١٦)، أو صلاح الدين القاسمي (١٨٨٧-١٩١٦) أو عمر فاخوري (١٨٩٥-١٩٤٦). وكان هؤلاء الكتاب متأثرين بالأفكار الأوروبية حول القومية التي كانت رائجة في ذلك الزمن. وجاء التعبير عن مثل هذه المشاعر القومية بقوة، وإن يكن بطريقة مضطربة، في المؤتمر العربي الأول في العام ١٩١٣ الذي نظمه طلاب عرب في أوروبا للمطالبة بحقوق سياسية متساوية للعرب ضمن الدولة العثمانية[٣].

---

١ – د.على محافظة، النشأة التاريخية للجامعة العربية، المرجع السابق، ص٦٥.

٢ – نزيه ن. الأيوبي، تضخيم الدولة العربية:السياسة والمجتمع في الشرق الأوسط، ترجمة أمجد حسين، مركز دراسات الوحدة العربية،بيروت، ٢٠١٠،ص٢٨٥-٢٨٦.

٣ – نزيه ن. الأيوبي، المرجع السابق،ص٢٨٦-٢٨٧.

ومع إطلالة القرن العشرين أخذ الوعي القومي العربي سياقا وحدويا برز في اتجاهات أربعة هي[1]:

1) اتجاه يدعو إلى الحكم اللامركزي في الدولة العثمانية بحيث تحصل الولايات العربية على شيء من الاستقلال الذاتي من شأنه أن ينمي الشخصية العربية، ويحافظ على اللغة القومية، ويضمن إدخال الإصلاحات الحديثة في الإدارة والتعليم والمواصلات والحياة الاقتصادية والحياة الاجتماعية. وقد تبنى هذا الاتجاه حزب اللامركزية العثماني، وجمعيتا بيروت والبصرة الإصلاحيتان.
2) اتجاه ينادي بإنشاء مملكة عربية تتمتع بالاستقلال الذاتي وترتبط بالمملكة العثمانية ارتباط المجر بالنمسا في الإمبراطورية النمساوية الهنغارية في تلك الفترة من الزمن. ويمثل هذا الاتجاه جمعيتا (القحطانية) و(العهد) السريتان.
3) اتجاه يرفض الخلافة العثمانية ويعتبرها غير شرعية ويدعو إلى خلافة عربية قريشية. ويمثل هذا الاتجاه عبدالرحمن الكواكبي ونجيب عازوري.
4) اتجاه يدعو إلى الثورة على الأتراك والانفصال التام عن الدولة العثمانية وإنشاء دولة عربية مستقلة تضم الولايات العربية في الدولة العثمانية. ويمثل هذا الاتجاه جمعية العربية الفتاة.

وفي حمأة الحرب العالمية الأولى شعر قادة المنظمات السرية العربية أن الوقت قد حان لكي يتحرك العرب ويأخذوا زمام أمورهم بأيديهم، فاتصلوا بشريف مكة، الحسين بن علي، وعرضوا عليه أن يقود ثورتهم على الأتراك لإنقاذ بلادهم من الهيمنة والاحتلال الأجنبيين المتوقعين بعدما رأوا كفة الحرب تميل نحو الحلفاء. وبعد مراسلات طويلة بين الشريف حسين والمندوب السامي البريطاني في مصر، انطلقت الثورة العربية في ١٠ حزيران ١٩١٦ معلنة أن هدفها تحرير العرب ونيل استقلالهم وتحقيق وحدتهم. وانضم معظم المثقفين في آسيا العربية إلى الثورة أو أعلنوا تأييدهم لها، فقد كانت التعبير الحي عن آمالهم القومية وتطلعاتهم نحو مستقبل عربي جديد. وقويت آمالهم بما أصدره الحلفاء من بيانات في أثناء الحرب لكسب العرب إلى جانبهم[2]. وأبدى العرب طموحا لتحقيق استقلالهم، إلا أن أحلامهم تبددت بعد انتهاء الحرب وانتصار الحلفاء، وذلك بسبب الظروف السياسية والعسكرية التي فرضت عليهم القبول بشريك فرنسي أو بريطاني كانت له مصالح في المنطقة. وتميزت تلك الفترة بعنف الصراع بين الدول الاستعمارية والقوى العربية التي انضوت تحت قيادة

---

١ – د.على محافظة، النشأة التاريخية للجامعة العربية، المرجع السابق، ص٦٥-٦٦.

٢ – المرجع ذاته، ص٦٧.

رجالات الثورة العربية، إلا أن معظم هذه المحاولات باءت بالفشل ولم تصمد طويلا أمام الضربات التي وجهتها إليها القوى الاستعمارية[1].

في الحقيقة لم يتحقق المشروع السياسي والاقتصادي الكبير الذي كان يأمل العرب في تحقيقه بعد الحرب العالمية الأولى، وذلك بسبب ما قامت به الدولتان الكبيرتان، بريطانيا وفرنسا، من تقسيم اعتباطي للمشرق العربي وجعله دويلات تقع تحت سيطرتهما لخدمة مصالحها المختلفة، وحتى المتناقضة. فقد توجهت سلطات الانتداب إلى تكريس الحدود السياسية بين هذه الدويلات، وإقامة الحواجز الاقتصادية بينها. وتم تأسيس نظم سياسية محلية يختلف بعضها عن بعضها الآخر. وحصل هذا كله في مرحلة كان أعيان العرب في المشرق العربي يشعرون، بحكم صلاتهم التاريخية والاجتماعية وتطور مصالحهم الاقتصادية، وخاصة التجارية منها، إلى الحاجة الماسة إلى اعتبار المنطقة كلها وحدة سياسية واقتصادية متكاملة، بدون حواجز جمركية تمنع الانسياب الطبيعي للمحاصيل والبضائع ورؤوس الأموال بين أجزائها المترابطة، وبدون عراقيل إدارية أو سياسية تحد من حركة الأفراد بين مدنها الرئيسية[2].

وفي بدء الثلاثينات شرعت الاتجاهات الوحدوية تأخذ مكانها في الحركات السياسية العربية كرد فعل على الاتجاهات القطرية الضيقة، وكتعبير عن تطلعات الجماهير نحو الوحدة. وانتهز القوميون العرب فرصة اجتماعهم في القدس، بمناسبة انعقاد المؤتمر الإسلامي، في كانون الأول ١٩٣١، لبحث القضية العربية بحثا عاما. فصاغوا ميثاقا عربيا أكد على وحدة الوطن العربي وعلى ضرورة توجيه الجهود في كل قطر عربي نحو الاستقلال والوحدة العربية. وعلق القوميون آمالا كبيرة على الملك فيصل الأول، وعلى العراق بعد نيل استقلاله. واتجهت الأنظار إلى سورية أملا في اتحادها مع العراق وضمان عرشها لمرشح من الآسرة الهاشمية. وكان الفرنسيون يقاومون بشدة هذا الاتجاه لاعتقادهم بأنه يقضي على مصالحهم في المنطقة، كما كانت بريطانيا تعارضه بحجة أن قيام أي وحدة في المشرق العربي يشكل مخالفة لنظام الانتداب.

ونشأت في مصر جمعيات عربية شرقية وإسلامية، مثل الرابطة الشرقية التي أصدرت مجلة (الرابطة الشرقية) في عام ١٩٢٩، وجمعية الوحدة العربية التي تشكلت عام ١٩٣٠، والاتحاد العربي

---

١ – على سبيل المثال، وقفت حكومة فيصل الأول في سوريا وقفتها الشهيرة في ميلسون، وحاولت صد العدوان الفرنسي دون جدوى. وفي العراق اندلعت ثورة ١٩٢٠ ضد الاستعمار البريطاني. وعاود ثوار جبل الدروز في سوريا الكرة مرة أخرى ضد الفرنسيين في سوريا سنة ١٩٢٥ وامتدت أعمالهم لتشمل كافة المناطق السورية. راجع دراسة د.وليد قزيها، القومية العربية في مرحلة ما بين الحربين العالميتين، في مجلة المستقبل العربي، العدد ٥، ١٩٧٩،ص٥٥.

٢ – المرجع ذاته، ص٥٩.

العام الذي تأسس عام ١٩٣٣. وكان لجمعيتي الشبان المسلمين التي أسسها عبدالحميد سعيد بالاشتراك مع محب الدين الخطيب عام ١٩٢٧، وجماعة الإخوان المسلمين التي أنشأها حسن البنا عام ١٩٢٨، أثر كبير في بعث الاهتمام في صفوف الشعب المصري بالقضايا العربية بوجه عام وبالوحدة العربية بوجه خاص. وبلغ المد العربي في مصر أوجه بتشكيل وزارة على ماهر في آب ١٩٣٩. وفي آسيا العربية ظهر عبد العزيز بن سعود في بداية الثلاثينات من القرن الماضي على الساحة العربية. والتف حوله عدد من قادة الحركة الوطنية في سورية وفلسطين. وأبرم معاهدة أخوة وتحالف مع العراق في عام ١٩٣٦، انضم إليها اليمن بعد ذلك. وأخذ نجم ابن سعود في الصعود مع ظهور الخطر الإيطالي في البحر الأحمر، وبخاصة بعد الاستيلاء على الحبشة عام ١٩٣٥. غير أن الملك عبد العزيز بن سعود وقادة الكتل الوطنية في سورية واللجنة التنفيذية العليا في فلسطين اقتنعوا بأن تجزئة المشرق العربي قد فرضت واقعا سياسيا جديدا. ونتيجة ذلك ظهرت الفكرة الاتحادية القائمة على الاعتراف بالكيانات السياسية في المنطقة واحترام سيادتها واستقلالها، واقتصار التعاون بينها على معاهدات واتفاقيات في الميادين السياسية والاقتصادية والثقافية[1].

وزاد من خطورة التجزئة على مستقبل المنطقة ومصالح قياداتها المحلية ما حمله الاستعمار من مشاريع لدعم توطين اليهود في فلسطين. وبالإضافة إلى ما كانت تحمله الصهيونية من خطر على العرب في فلسطين، فإن هذا الجزء من الوطن العربي كان بمثابة النافذة للمشرق العربي على عالم حوض البحر الأبيض وأوروبا[2]. ومن جهة أخرى كانت فقد حركت أحداث فلسطين منذ بدء الثلاثينات من القرن الماضي الرأي العام العربي. وتضمن بعض التسويات المقترحة لحل القضية الفلسطينية مشاريع اتحادية عربية، مثل مشروع اللورد صاموئيل، أول مندوب سام في فلسطين (١٩٢٠-١٩٢٥)، الذي دعا إلى قيام اتحاد كونفدرالي واسع يضم السعودية والعراق وسورية وفلسطين وشرق الأردن. وقدم نوري السعيد، في السياق ذاته، مشروع تشكيل اتحاد يشمل العراق وفلسطين وشرق الأردن برئاسة أحد الحكام العرب، ومنح اليهود في فلسطين حكما محليا في المناطق التي يشكلون فيها أكثرية سكانية. ولكن الحكومة البريطانية لم تعر هذا المشروع اهتماما[3].

كانت آمال العرب أثناء وبعد الحرب العالمية الأولى تتركز، إذن، في الاستقلال وإنشاء دولة عربية موحدة. ولكن تلك الآمال اصطدمت بالمصالح الاستعمارية ومخططاتها في المنطقة. فالسياسية البريطانية في فترة مابين الحربين رأت في القومية العربية قوة سلبية ومدمرة، ولهذا اتجهت إلى دعم الاتجاه القطري، ورأت فيه خطورة أقل على مصالحها الحيوية في المنطقة. وعارضت فرنسا أيضا

---

١ – د.على محافظة، النشأة التاريخية للجامعة العربية، المرجع السابق، ص٦٨-٦٩.

٢ – د.وليد قزيها، المرجع السابق، ص٥٩.

٣ – د.على محافظة، النشأة التاريخية للجامعة العربية، المرجع السابق، ص٧٠.

بشدة فكرة الاتحاد العربي بمختلف أشكاله، كما وقفت موقفا عدائيا من الحركة القومية العربية لاعتقادها بأن أي اتحاد عربي سيكون مركز جذب لعرب سورية ولبنان ومنطلقا للهيمنة البريطانية في المنطقة بأسرها[١].

وواكب حركات المقاومة العربية الصاعدة ضد الاستعمار، في فترة ما بين الحربين العالميتين، وعيٌ يدعو إلى الوحدة العربية، متوخيا توحيد الدول العربية الناشئة، تمهيدا لتخلصها التام من السيطرة الاستعمارية والتبعية الأجنبية ومساعدة سائر الشعوب العربية الأخرى على نيل استقلالها، والتخلص من التبعية. وحظيت الدعوة إلى الوحدة العربية رغبة قوية لدى الدول العربية المستقلة، انبثقت منها دعوة إلى كيان وحدوي يجمعها، ويساعد الشعوب العربية، التي ما برحت مستعمرة، على نيل استقلالها[٢].

***

المطلب الثاني: جامعة الدول العربية

تعتبر جامعة الدول العربية المنظمة الدولية الرئيسية التي أسست بهدف تحقيق فكرة الوحدة العربية والتعاون بين الدول العربية، وهي تضم جميع الدول العربية. وكانت ولا تزال المؤسسة التي تنظر إليها الأمة العربية كنواة لتحقيق الوحدة العربية. لذلك فهي التجربة الأكثر الغنى للتناول والشرح. وفيما يتعلق بهذا البحث، فإن استحداث البرلمان العربي يزيد من هذه الضرورة، وذلك لتحديد موقع تجربة البرلمان العربي بالنسبة لموقع البرلمان الأوروبي في هذه التجربة التكاملية. وسنتطرق في هذا المطلب إلى جامعة الدول العربية من خلال فروع تتعلق بظروف نشأتها، والتعرف إلى أهدافها ومبادئها وأجهزتها، وتقييم تجربتها.

***

الفرع الأول: النشأة التاريخية للجامعة العربية

زادت الحرب العالمية الثانية من الأهمية الاقتصادية البالغة للمنطقة العربية، الزاخرة باحتياطي نفطي ضخم يتجاوز ثلثي الاحتياطي العالمي وذلك إضافةً إلى الأهمية الإستراتيجية التي تتمتع بها قناة السويس، من ناحية نقل هذا النفط، الذي تضاعفت الحاجة إليه بسبب الحرب والموقع الجغرافي للمنطقة. وقد تجلى ذلك عند احتدام المعارك وسقوط معظم دول القارة الأوروبية في قبضة الألمان،

---

١ – د.على محافظة، النشأة التاريخية للجامعة العربية، المرجع السابق، ص٧٠.

٢ – د. خليل حسين، المنظمات القارية والإقليمية، دار المنهل اللبناني، بيروت، ٢٠١٠، ص٣٧–٣٨.

مع بداية الحرب. وبذلك تأكدت وحدة المنطقة العربية، الاقتصادية والإستراتيجية، فضلا عن وحدتها الجغرافية. وأدركت القوى الاستعمارية هذا الواقع فسعت إلى استغلاله وحرصت خلال الحرب وبعدها على الاحتفاظ بسيطرتها على المنطقة، لمواجهة الخطر الأمريكي الجديد الزاحف إليها لبسط النفوذ عليها[١].

لقد انقسم قادة العرب خلال الحرب العالمية الثانية إلى فريقين: فريق أعلن تأييده للدول الحليفة (بريطانيا وفرنسا)، على أمل تحقيق آمال العرب في الاستقلال والوحدة بعد انتهاء الحرب، وفريق ثان أخذ على الحلفاء إهمالهم للعرب وقضاياهم، ورأى أن لابد من الاستفادة من الوضع الدولي باتخاذ موقف الحياد بين الكتلتين المتحاربتين، أول الأمر، حتى ينجلي الموقف ويعرف العرب أيّا من الكتلتين ستساعده على نيل الاستقلال وتحقيق الوحدة. وانجاز الفريق الأول للحلفاء وتوقع منهم الحصول على مكاسب شخصية وقومية. وأعلن قادته الرغبة في الوحدة، فوجه عبدالله بن الحسين، في تموز ١٩٤٠، مذكرة إلى المندوب السامي البريطاني في القدس طلب فيها إصدار تصريح يؤيد الوحدة السورية الكبرى، غير أن المندوب السامي رد على الأمير طالبا منه التزام الصبر. وفي العراق اقترح نوري السعيد مشروعاً اتحادياً يتضمن تأسيس إتحاد يشمل العراق وفلسطين وشرقي الأردن. وأجرى الكولونيل (ستيوارت نيوكمب) اتصالات مع عدد من القادة العراقيين والفلسطينيين واقترح على الحكومة البريطانية إصدار تصريح يؤيد اتحادا فيدراليا واقتصاديا بين البلدان العربية[٢].

وفي العام ١٩٤١، كانت بريطانيا في مأزق لا تحسد عليه: أصدقاؤها الفرنسيون استسلموا، وأصحابها الأمريكيون لم يُقِرّوا بعد خوض الحرب، والسوفيات كانوا مرتبطين بمعاهدة عدم اعتداء مع ألمانيا، وجيوش المحور كانت تزحف باتجاه مصر، والمجهود الحربي البريطاني كان على وشك الانهيار. وكانت بريطانيا بحاجة ماسّة إلى استقرار في المنطقة العربية وإلى تعاون وثيق بين الحكومات والشعوب العربية، فهداها دهاؤها إلى تقديم اقتراح يضمن لها تنفيذ إستراتيجيتها ويلاقي هوى في نفوس العرب ويخفف من حدة العداء العربي لها. ففي ٢٩ أيار ١٩٤١، وفي اليوم الذي كانت فيه ثورة رشيد عالي الكيلاني على الحكم البريطاني في العراق تلفظ آخر أنفاسها، وقف أنطوني إيدن، وزير خارجية بريطانيا، في مجلس العموم وأدلى بتصريح دعا فيه إلى قيام اتحاد يجمع بين الأقطار العربية[٣]..واستغل العراق هذا التصريح ليطرح مشروعا اتحاديا، ففي كانون الثاني ١٩٤٢، قدم نوري السعيد، رئيس وزراء العراق آنذاك، مشروعا باسم الكتاب الأزرق إلى وزير الدولة البريطاني لشؤون الشرق الأوسط، كما قام بتوزيعه على رؤساء الوزارات العرب، ولكن المشروع لم يلق استجابة

---

١ –د. خليل حسين، المرجع السابق، ص٣٨.

٢ – د.على محافظة، النشأة التاريخية للجامعة العربية، المرجع السابق، ص٧١–٧٢.

٣ – د. محمد المجذوب،التنظيم الدولي، المرجع السابق،ص٣٧٠–٣٧١.

من الأقطار العربية، فقد عارضته مصر والسعودية خشية امتداد النفوذ العراقي إلى داخل منطقة الهلال الخصيب واتساع نفوذ الأسرة الهاشمية. وجاء في هذا المشروع[١]:

١) إعادة توحيد سوريا ولبنان وفلسطين وشرق الأردن في دولة واحدة.

٢) إنشاء عصبة عربية ينضّم إليها العراق وسوريا فورا، على أن يفسح في المجال أمام الدول العربية الأخرى للانضمام إليها متى شاءت.

٣) أن يكون لهذه العصبة العربية مجلس دائم يمثل الدول الأعضاء في العصبة، ويرأس العصبة أحد رؤساء الدول الأعضاء.

٤) تتولى العصبة العربية مسؤولية:

أ) الدفاع.

ب) الشئون الخارجية.

ج) العملة.

د) المواصلات.

هـ) الجمارك.

و) حماية حقوق الأقليات في التعليم.

وجاء الرد البريطاني على هذا التحرك العربي بتصريح ألقاه إيدن في مجلس العموم البريطاني، في شباط ١٩٤٣، ورد فيه أن الحكومة البريطانية ((تنظر بعين العطف إلى كل حركة بين العرب ترمي إلى تحقيق وحدتهم الاقتصادية والثقافية والسياسية. ولا يخفى أن المبادرة لأي مشروع يجب أن تأتي من جانب العرب. وحسب ما لدي من معلومات فإنه لم يقدم بعد أي مشروع يحظى بموافقة الجميع))[٢].

وطرح الأمير عبدالله بن الحسين مشروعه الوحدوي على الحكومة البريطانية، في نيسان ١٩٤٣. وتضمن هذا المشروع الدعوة لقيام دولة عربية موحدة تضم سوريا وشرق الأردن وفلسطين ولبنان، مع إدارة خاصة في لبنان وفلسطين، على أن يكون هو رئيسا للدولة السورية الموحدة، وبعد إعلانها يصار إلى إنشاء اتحاد عربي تعاهدي في سوريا والعراق، يكون الباب فيه مفتوحا لانضمام باقي الأقطار العربية[٣].

---

١ – د.علي يوسف الشكري، المرجع السابق،ص١٧٧-١٧٨.

٢ – د.على محافظة، النشأة التاريخية للجامعة العربية، المرجع السابق، ص٧٧.

٣ – د.علي يوسف الشكري، المرجع السابق،ص١٧٨-١٧٩.

وإثر رفض مشروع نوري السعيد، اقترح هذا الأخير عقد مؤتمر عربي لبحث الموضوع. غير أن وزارة الخارجية البريطانية رفضت هذا الاقتراح خشية استغلاله للدعاية وإثارة الجماهير ضد بريطانيا. وبناء على ذلك لجأ نوري السعيد إلى المباحثات الثنائية، وبعث برسالة إلى رئيس وزراء مصر، مصطفى النحاس، في آذار ١٩٤٣، يعرض عليه فكرة عقد المؤتمر. وبعث برسالة مماثلة إلى الملك عبدالعزيز. وأرسل وفدا رسميا عراقيا إلى كل من سوريا والأردن للتشاور حول عقد مؤتمر عربي عام[١].

ثم قادت مصر سلسلة من المشاورات الثنائية والجماعية منذ تموز ١٩٤٣[٢]. وقد أسفرت مرحلة المشاورات الثنائية عن وجود اتجاهين مختلفين حول شكل الوحدة العربية المطلوب تحقيقها: الاتجاه الأول يدعو إلى الوحدة الفدرالية أو الكونفدرالية بين الأقطار العربية، وهو الاتجاه الذي تبنته أساسا الحكومة السورية، ودافعت عنه بحماس واضح. وهذا النوع من الوحدة يتضمن سلطة عليا تفرض إرادتها على الدول المنضمة فتفقدها قدرا من سيادتها واستقلالها، وهذا القدر يرتفع في حالة الفدرالية وينخفض في حالة الوحدة الكونفدرالية. أما الاتجاه الثاني فقد اكتفى بالدعوة إلى شكل يسمح بتعاون وثيق بين الأقطار العربية المنضمة إلى الوحدة، ولكنه ويحافظ على استقلالها وسيادتها. وهذا ما فضلته الدول العربية عدا مصر التي ظلت بعيدة عن تأييد أي من الاتجاهين رسميا، باعتبار أنها الطرف الذي اشترك في كل اللقاءات العربية الثنائية. وقامت مصر بعد ذلك بدعوة مندوبي الأقطار التي اشتركت في المشاورات الثنائية إلى الاجتماع في شكل لجنة تحضيرية لمؤتمر عربي عام. وقد اجتمعت اللجنة في الإسكندرية، في الفترة من ٢٥ أيلول إلى ٧ تشرين الأول ١٩٤٤. وخلال مؤتمر الإسكندرية طرحت ثلاثة تصورات رئيسية للوحدة العربية، هي[٣]:

١) التصور الأول: كان يرى ضرورة تحقيق وحدة فورية للدول العربية تتم عن طريق إنشاء دولة عربية موحدة ذات سلطة مركزية.
٢) التصور الثاني: كان يرى إقامة دولة عربية اتحادية لها برلمان اتحادي.

---

١ – د. أحمد فارس عبدالمنعم، جامعة الدول العربية ١٩٤٥–١٩٨٥، مركز دراسات الوحدة العربية، سلسلة الثقافة القومية، بيروت، ١٩٨٦، ص١٣–١٤.

٢ – شملت تلك المشاورات، المشاورات العراقية–المصرية خلال فترة ٣١ حزيران إلى ٦آب ١٩٤٣، والمشاورات الأردنية–المصرية خلال فترة ٢٨ آب إلى ٢أيلول ١٩٤٣، والمشاورات السورية–المصرية خلال فترة ٢٦ تشرين الأول إلى ٣ تشرين الثاني ١٩٤٣، والمشاورات السعودية–المصرية في ٢٦ تشرين الثاني ١٩٤٣، و المشاورات اللبنانية–المصرية في كانون الثاني ١٩٤٣، والمشاورات اليمنية–المصرية في شباط ١٩٤٤. وللمزيد حول تفاصيل هذه المشاورات راجع: د. خليل حسين، المرجع السابق، ص٤١ ومابعدها.

٣ – د.علي يوسف الشكري، المرجع السابق،ص١٧٩.

٣) التصور الثالث: وهو الذي كتب له النجاح، فتمثل في إقامة تنظيم من شأنه تنسيق سياسات الدول العربية وإرساء التعاون فيما بينهما.

لقد استبعد المجتمعون في الإسكندرية، منذ البداية، فكرة الحكومة المركزية ومشروعي سورية الكبرى والهلال الخصيب، بعد مناقشات مطوَّلة. وانحصر النقاش في اقتراح نوري السعيد، حول تكوين مجلس اتحاد، له سلطة تنفيذية، أو تكوين مجلس اتحاد لا تنفذ قراراته إلا الدول التي توافق عليها. وتدخل مصطفى النحاس، فأكد أن فكرة اتحاد عربي له سلطة تنفيذية وقراراته ملزمة أمر يستبعده الجميع للأسباب ذاتها التي أدت إلى استبعاد فكرة الحكومة المركزية، وأنه لا يبقى بعد ذلك إلا الرأي القائل بتكوين اتحاد، لا تكون قراراته ملزمة، إلا لمن يقبلها. وتبين من المناقشات أن لدى الوفد المصري مشروعا متكاملا عن جامعة عربية تقوم على أساس التعاون والتنسيق. وكانت هناك اقتراحات حول اسم المنظمة الجديدة: اقتراح سوري بتسميتها (التحالف العربي) واقتراح عراقي بتسميتها (الاتحاد العربي). أما الوفد المصري فقد رأى أن اسم (الجامعة العربية) أكثر ملائمة للتنظيم العربي لأسباب متعددة، منها[١]:

١) إن هذا الاسم يتفق مع المصطلحات اللغوية والسياسية العربية، لأن كلمة (الجامعة) تفيد الرأي أو النظام الذي يربط بين الأفراد والجماعات، ولأنها في الشريعة الإسلامية تعني جماعة المؤمنين. وقد يقابل اصطلاح الأمة. وتفيد كذلك الاتفاق.
٢) أن هذا الاسم يتميز بإزالة الغموض وسوء الفهم المتولدين من اسم (التحالف) أو إسم (الاتحاد). فالاسم الأول يعني الاقتصار على الروابط العارضة، الأمر الذي لا يتفق مع حقيقة العلاقات العربية التي ترجع إلى عدة قرون. فالأمر إذن لا يتعلق بالبحث عن إنشاء هذه الروابط، بل بإنشاء جهاز دائم يرعى هذه الروابط ويدعمها. أما الاسم الثاني (الاتحاد) فلا يتفق مع حقيقة الروابط والعلاقات المراد صياغة ميثاق المنظمة على أساسها، ولا يعبر عن رغبته في التنازل عن أي من مظاهر السيادة السياسية والاقتصادية لهذه المنظمة.

وأخيرا وافق المجتمعون على اسم الجامعة بعد تنقيحه من (الجامعة العربية) إلى (جامعة الدول العربية). وأصدر ممثلو الحكومات العربية، الذين حضروا اجتماعات اللجنة التحضيرية في الإسكندرية بروتوكولا، عرف باسم (بروتوكول الإسكندرية) سجل اتفاقهم على إنشاء (جامعة الدول العربية).

وتم الاتفاق في البرتوكول على الخطوط العامة للجامعة العربية، وهي كالآتي[٢]:

---

١ – د. خليل حسين، المرجع السابق، ص٤٦-٤٧.

٢ – د. فخري رشيد مهنا و د. صلاح ياسين داود، المنظمات الدولية، جامعة الموصل– العراق، بدون تاريخ، ص١١٣.

١) تشكيل جامعة باسم: جامعة الدول العربية، تتمثل فيها الدول العربية الأعضاء، وفيها مجلس يتخذ قرارات، وللدول الأعضاء حرية إبرام الاتفاقيات فيما بينها أو بينها وبين الدول الأخرى، ولا يجوز ونص على عدم جواز إتباع أي سياسة خارجية تضر بالجامعة أو أية دولة فيها.
٢) وجوب التعاون في الشؤون الاقتصادية والثقافية والاجتماعية وغيرها.
٣) دعم هذه الروابط في المستقبل بروابط أوثق بعد الحرب العالمية الثانية.
٤) تأييد استقلال لبنان وسيادته على أراضيه.
٥) اعتبار فلسطين هي ركناً مهماً من أركان البلاد العربية، وتأكيد حقوق العرب فيها، واعتبر المساس بها مساسا بأمن العالم العربي.

ونشير هنا إلى أن بروتوكول الإسكندرية قد جاء خاليا تماما من أي نوجّه إلى إقامة وحدة عربية بين الدول الأعضاء مع أن الأوساط الجماهيرية بدأت تتناقل الأحاديث عن مشروع للوحدة العربية. والحقيقة أن هذا البروتوكول جاء ليؤكد الشخصية المستقلة للدول الأعضاء ويحلّ التعاون والتنسيق بين هذه الدول محل وحدتها. ولا نعدو الحقيقة إن قلنا إن هذا البروتوكول ليس سوى مشروع لاتفاقية دولية لإنشاء منظمة إقليمية لا تخرج عن نمط المنظمات الإقليمية الأخرى[١].

وفي شهر آذار ١٩٤٥، عقد في القاهرة مؤتمر ضمَّ ممثلين عن الدول السبع المؤسِّسة للجامعة (مصر وسوريا ولبنان والعراق وشرق الأردن والسعودية واليمن). وبعد إدخال بعض التعديلات على البروتوكول، وفي غمرة من الابتهاج والأمل، أعلن المؤتمرون، في ٢٢ آذار، تأسس جامعة الدول العربية ووقعوا ميثاقها الذي يقع في ٢٠ مادة، ويتضمن ثلاثة ملاحق: الأول خاص بفلسطين، والثاني بالتعاون مع البلاد العربية غير المشتركة في الجامعة، والثالث بتعيين أمين عام للجامعة[٢].

ونستنتج مما سبق أن جامعة الدول العربية نشأت نتيجة تفاعل بين ثلاثة أبعاد رئيسية هي: التيار القومي الصاعد أي البعد الشعبي، والبيئة الدولية أي الاستعمار، وهياكل النظام العربي أي النظم العربية، فقد كان التيار القومي متصاعدا ودافعا نحو قيام وحدة عربية تُرضى تطلعات الأجيال المتعاقبة في الوطن العربي، بينما كانت القوى الاستعمارية الأوروبية تسعى، بالاشتراك مع النظم العربية القائمة وقتئذ، للتعجيل بإنشاء شكل من أشكال التنظيم الإقليمي. ولذلك برزت الجامعة العربية إلى الوجود تحمل معها تناقضات ثلاثة متغيرات هي: فكر قومي، وتدخل حاد من البيئة الدولية، ومنطق القطرية والسيادية الوطنية. فالجامعة العربية لم تكن إذن تنظيما إقليميا يضم دولا مختلفة الهوية القومية، كما في منظمة الدول الإفريقية. ولم تكن تنظيما إقليميا تندرج في عضويته دولة من

---

١ – المرجع ذاته، والصفحة ذاتها.

٢ – د. محمد المجذوب، التنظيم الدولي، المرجع السابق،ص٣٧٢.

الدول المهيمنة في النظام السياسي الدولي، كما في منظمة الدول الأمريكية. ولم تكن منظمة قومية فوق الدول، لأن ميثاقها أكد السيادة القطرية ولم يأخذ بقاعدة الأغلبية في التصويت. فالجامعة تعتبر من أكثر المنظمات الإقليمية تعرضا لتأثيرات البيئة الدولية وتدخلاتها المستمرة وذلك بسبب عقيدة النظام الذي تنتمي إليه، وأسباب أخرى تتعلق بإمكانات هذا النظام الجغرافية وموارده الطبيعية وتفاعلاته الحادة ومحدداته القومية[1].

***

الفرع الثاني: مبادئ جامعة الدول العربية

أنشئت الجامعة في العام ١٩٤٥، فجاءت صورةً صادقةً عن أحوال الحكومات العربية وروابطها التي قائمة آنذاك: حذر متبادل، وتشبّث بالغ بالسيادة، وسعي لتحقيق مآرب شخصية أو مطامع إقليمية، مع رغبةٍ ما في التعاون. ولهذا كانت بعض المبادئ التي نصّ عليها الميثاق سبباً في تجميد الفكرة التي انطلقت منها الجامعة، وهي فكرة تحقيق الوحدة العربية بين الدول الأعضاء.

ويمكن تلخيص أهم المبادئ التي تقوم عليها الجامعة بالأمور الآتية:

١) **المساواة التامة بين الدول الأعضاء:** فجميع الدول الأعضاء متساوون في الحقوق، وممثلون على قدم المساواة في مجلس الجامعة وفي لجانها المختلفة. ولكل منها صوت واحد. ورئاسة مجلس الجامعة حق لكل دولة تمارسه بالتناوب.

٢) **المحافظة على سيادة الدول الأعضاء:** وقد جعل الميثاق من احترام السيادة والاستقلال غرضاً من أغراض الجامعة. ومن مظاهر التشبث بالسيادة قاعدة الإجماع لإلتزام الأعضاء بقرارات مجلس الجامعة.

٣) **عدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول الأعضاء:** فالمادة الثامنة من ميثاق الجامعة تنص على التزام كل دولة عضو باحترام أنظمة الحكم في الدول الأعضاء، وتعتبرها حقاً من حقوق هذه الدول، وتتعهد بأن لا تقوم بعمل يرمي إلى تغيير تلك الأنظمة.

٤) **تسوية المنازعات بالطرق السلمية** وعدم جواز اللجوء إلى القوة. والجامعة تضع تحت تصرف الدول الأعضاء مجموعة من الوسائل السلمية لتسوية منازعاتها، أهمها التحكيم والوساطة.

٥) **التعاون المتبادل** بين الأعضاء في مختلف الميادين، وتعاونها عند وقوع اعتداء عليها أو على إحداها.

---

١ – د. أحمد فارس عبدالمنعم، المرجع السابق، ص١٦.

ولكن ميثاق الجامعة، على الرغم من انسجامه بصفة عامة مع بروتوكول الإسكندرية، كان أقل إصرارا على عملية الانصهار أو التوحيد التدريجي بين الدول الأعضاء. فديباجة البروتوكول كانت تبدأ بالفقرة التالية: ((إثباتا للصلات التي الوثيقة والروابط العديدة التي تربط بين البلاد العربية جمعاء، وحرصا على توطيد هذه الروابط وتدعيمها وتوجيهها إلى ما فيه خير البلاد العربية قاطبة وصلاح أحوالها وتأمين مستقبلها وتحقيق أمانيها وآمالها، واستجابة للرأي العام العربي العام في جميع الأقطار العربية)). وتبنت ديباجة الميثاق هذه الفقرة، غير أنها أضافت بعد عبارة (دعم هذه الروابط وتوطيدها) الجملة التالية (على أساس احترام استقلال تلك الدول وسيادتها). فالفارق الأساسي بين البروتوكول والميثاق هو أن الأول، بتغاضيه عن الجملة المذكورة، تصور إمكان تخلي الدول العربية عن جانب من سيادتها للمصلحة العربية العامة، بينما جاء الثاني يجعل من المحافظة على السيادة هدفا تتعهد الجامعة برعايته[1].

***

لقد تكونت الجامعة في البداية من الدول السبع التي وقعت الميثاق. وانضم إليها فيما بعد عدد آخر من الدول العربية. وهي اليوم تتكون من ٢١ دولة بالإضافة إلى عضوية فلسطين. والجدير بالذكر أن ميثاق الجامعة يشتمل على نص واحد حول العضوية، هو المادة الأولى التي تنص على أن الجامعة تتألف من الدول العربية المستقلة والموقعة على هذا الميثاق. ولكل دولة عربية مستقلة الحق في أن تنضم إلى الجامعة، فإذا رغبت في الانضمام قدمت طلبا بذلك يودع لدى الأمانة العامة الدائمة ويعرض على المجلس في أول اجتماع يعقد بعد تقديم الطلب. يستنتج، إذن، من المادة الأولى ثلاثة شروط يجب توافرها في الدولة المرشحة للعضوية وهي[2]:

١) أن تكون دولة عربية (دون أن يرد في الميثاق أي تحديد لمعنى العروبة).
٢) وأن تكون دولة مستقلة قادرة على تحمل الالتزامات التي ينص عليها ميثاق الجامعة وتنفيذها.
٣) وأن تقدم طلبا بالانضمام إلى الأمانة العامة التي تعرضه على المجلس.

وتفقد الدولة العضو عضويتها في الجامعة في الحالات التالية:

١) الانسحاب الإرادي العادي، بشرط إبلاغ مجلس الجامعة بذلك قبل سنة من تنفيذه.
٢) الانسحاب بسبب تعديل الميثاق.
٣) الفصل من الجامعة، وذلك بإجماع الدول الأعضاء، إذا ثبت بأن ذلك العضو لا يقوم بتنفيذ الالتزامات المترتبة عليه.

---

١ – د. محمد المجذوب، التنظيم الدولي، المرجع السابق،٣٨٢-٣٨٤.

٢ – المرجع ذاته ،٣٧٣-٣٧٤.

٤) زوال الشخصية القانونية للدولة.

***

الفرع الثالث: أجهزة جامعة الدول العربية

تتكون الجامعة من أجهزة أساسية ثلاثة: المجلس، واللجان الخاصة، والأمانة العامة. وفي العام ٢٠٠٠ أدخل ملحق على ميثاقها كرّس مؤتمر القمة العربية مؤسسةً على رأس الجامعة، فأصبح مجلس الجامعة، وفقاً للمادة الأولى من الملحق. ينعقد على ثلاثة مستويات: مستوى الملوك والرؤساء، ومستوى وزراء الخارجية، ومستوى المندوبين الدائمين.

أولا: مجلس الجامعة

مجلس الجامعة هو أعلى سلطة في جامعة الدول العربية. وهو يتكون من ممثلي الدول الأعضاء. ويكون لكل دولة صوت واحد فيه مهما يكن عدد ممثليها. ويجتمع المجلس في دورات عادية مرتين في السنة (في شهري آذار، وأيلول). وبإمكانه عقد دورات غير عادية كلما دعت الحاجة إلى ذلك وبناءً على طلب دولتين من أعضائه. ويتناوب ممثلو الدول الأعضاء رئاسته في كل دورة عادية. ويكون انعقاد المجلس صحيحا إذا حضره ممثلو أغلبية الدول الأعضاء. والقاهرة هي المقر الدائم للجامعة. وللمجلس أن يجتمع في أي مكان آخر يُعينه. وكان مؤتمر القمة غير العادي الذي عقد في القاهرة، في ٢١ و ٢٢ تشرين الأول ٢٠٠٠، قد أقرَّ ملحقا خاصا ضمن ميثاق الجامعة حول الانعقاد الدوري لمجلس الجامعة على مستوى القمة بصفته أعلى سلطة فيها، فأصبح المجلس يجتمع، في شكل منتظم، في دورة عادية، مرة كل عام، في شهر آذار، اعتبارا من العام ٢٠٠١. واعتبر القادة العرب هذا الملحق جزءا مكملا لميثاق الجامعة، وذكروا أن قرارات المجلس على مستوى القمة تصدر بتوافق الآراء[١].

أما بالنسبة لاختصاصات المجلس فهي، كما يتبين من مراجعة نصوص الميثاق، واسعة وتمتد لتشمل كل ما يعمل على تحقيق أغراض الجامعة. ويدخل في نطاق ذلك:

١- اتخاذ القرارات والتوصيات اللازمة من أجل تنسيق خطط الدول الأعضاء وتحقيق التعاون فيما بينها في الشؤون السياسية وغير السياسية.

٢- مراعاة تنفيذ ما تبرمه الدول الأعضاء من اتفاقات في المجالات المتصلة بأغراض الجامعة وغيرها، والقيام بإعداد مثل هذه الاتفاقات توطئة لعرضها على الدول الأعضاء.

---

١ - د. محمد المجذوب، التنظيم الدولي، المرجع السابق،ص٣٨٤ وما بعدها.

٣- قيام المجلس بالوساطة في كل نزاع يخشى منه وقوع حرب بين دول الجامعة، أو بينها وبين دول أخرى.

٤- اتخاذ المجلس التدابير اللازمة لدفع أي اعتداء يقع أو يخشى وقوعه على دولة من أعضاء الجامعة سواء من دولة أخرى أم من دولة غير عربية.

٥- إشراف المجلس على تقرير وسائل التعاون مع الهيئات الدولية التي تنشأ لكفالة الأمن والسلام وتنظيم العلاقات الاقتصادية والاجتماعية.

٦- قيام المجلس بتوقيع الجزاءات.

٧- اعتماد ميزانية الجامعة، التي يقوم بإعدادها الأمين العام، ويعرضها على المجلس قبل بدء كل سنة مالية. ويحدد المجلس حصة كل دولة من النفقات.

٨- تعيين الأمين العام للجامعة والأمناء المساعدين والموظفين الرئيسيين، ووضع اللوائح المتصلة بشروط خدمة الموظفين.

٩- وضع النظام الداخلي لكل من المجلس واللجان والأمانة العامة.

وحدد النظام الداخلي لمجلس الجامعة سير أعمال المجلس في دورات انعقاده العادية. وتهيئ الأمانة العامة للجامعة جدول أعمال المجلس الذي يدرج فيه عادة تقرير عن أعمال الأمانة العامة فيما بين الدورتين، والإجراءات إلي اتخذتها لتنفيذ قرارات المجلس. كما يتضمن الجدول المذكرات التفصيلية لما يعرض من موضوعات وتقارير واردة من المجالس المختصة والمنظمات المتخصصة، والمسائل التي سبق للمجلس أن قرر أدراجها في جدول أعماله، والمسائل والتقارير التي يتعين عرضها على المجلس بمقتضى نظام الجامعة. ويجوز لكل دولة أن تطلب إدراج أي موضوع في جدول أعمال المجلس خلال مدة خمسة عشر يوما من تبليغها بالدعوة وجدول الأعمال. أما بالنسبة لجدول أعمال الاجتماعات غير العادية، فإنها لا تتضمن سوى المسائل التي عقدت الاجتماعات من أجلها. ويرأس جلسات المجلس رئيس المجلس لدورة الانعقاد، وهو الذي يفتتح الجلسات وينهيها، ويدير أعمال المجلس، ويراعي تطبيق أحكام الميثاق والنظام الداخلي. وهو الذي يغلق باب المناقشة ويطرح الاقتراع ويعمل على إنشاء اللجان التي يقرر المجلس تأليفها ويبلغ الرسائل[١].

وتنص المادة السابعة من ميثاق الجامعة على أنّ ما يقره المجلس بالإجماع يكون ملزما لجميع الدول المشتركة في الجامعة، وما يقرره بالأكثرية يكون ملزما لمن يقبله. وفي الحالتين تنفذ قرارات المجلس في كل دولة وفقا لنظامها الأساسي. ويشترط الميثاق أحيانا لصدور القرار توافر أغلبية الثلثين، كما هو الحال بالنسبة لتعيين الأمين العام وتعديل الميثاق. ويُكتفى لصدور القرار في بعض

١ - د. فخري رشيد مهنا و د. صلاح ياسين داود، المرجع السابق، ص١٥٩-١٦٠.

المسائل توافر الأغلبية العادية. ومن بين ذلك، شؤون الموظفين، وإقرار ميزانية الجامعة، ووضع نظام داخلي لكل من المجلس واللجان والأمانة العامة، وتقرير فض أدوار الاجتماع[1].

فمجلس الجامعة هو الهيئة العليا والأداة الفعالة التي تشرف على الجامعة وتسيرها. وهو يتألف من ممثلي الدول الأعضاء. ويمكن تسجيل بعض الملاحظات حول هذا المجلس:

١) لم يمنح الميثاق مجلس الجامعة أو الأمانة العامة أية سلطة تنفيذية. ولهذا امتنعت دول عربية عن تنفيذ قرارات كانت هي نفسها قد وافقت عليها وتعهدت بالتزامها[2].

٢) القاعدة العامة في التصويت في المجلس هي إجماع الدول الأعضاء في المواضيع الأساسية، الأمر الذي يعني إن دولة واحدة فقط من بين الدول الأعضاء تستطيع أن توقف أي مشروع قرار مهما يكن مهما وضروريا. وهذا يخالف، ليس مبدأ الوحدة الفدرالية فقط، بل وكذلك مبدأ الكونفدرالية. فالدكتور الشافعي محمد بشير يرى أن "المعروف أن اتحادات التعاهد (الكونفدرالية) لا تشترط أن تصدر قرارات الهيئة الرئيسية بالإجماع في كل شؤون الاتحاد، وإلا ما أمكن تصريف هذه الشؤون. ولذا اكتفت الكونفدراليات الثلاثة: السويسرية، والألمانية، والأمريكية بأن تشترط إجماع أغلبية الأصوات، سواء كانت أغلبية بسيطة أو أغلبية الثلثين أو الثلاثة أرباع، حسب أهمية القرارات، ولم تتغلب قاعدة الإجماع إلا عند تعديل وثيقة الإتحاد أو دخول عضو جديد في الاتحاد"[3]. ومن شأن الأخذ بقاعدة الإجماع أساسا لاتخاذ القرارات في أي منظمة دولية أن يفت في عضد التضامن والترابط الموضوعي الذي قد يجمع بين أعضائها في مجالات ونواح عديدة. ومجمل القول في ذلك إن مثل هذه المنظمة لا تعدو أن تكون مجرد هيئة تمثيلية للدول الأعضاء لا حول لها ولا قوة إلا بقدرة وإرادة أعضائها، فليس لها سلطة إلا تلك التي تريد أن تمنحها إياها الدول الأعضاء. وعليه فإن العواقب التي ترد على مبدأ الإجماع قد انتهت بالجامعة إلى تغليب الدبلوماسية على حساب القانون، فأصبحت

---

١ – د.علي يوسف الشكري، المرجع السابق،ص١٩٦–١٩٧.

٢ – د. محمد المجذوب، التنظيم الدولي، المرجع السابق،ص٣٨٦. والجدير بالذكر أن الجامعة تفتقد إلى آلية حقيقية وفعالة لضمان تنفيذ قراراتها أو توصياتها، وذلك رغم تشكيل لجنة المتابعة في قمة عمان ٢٠٠١، فالأمر يتوقف على إدارة كل دولة عضو لمصالحها، ومن ذلك عدم التزام بعض الدول العربية بقرارات قمة القاهرة لعام ٢٠٠٠ وقمة عمان لعام ٢٠٠١ بشأن دعم الانتفاضة الفلسطينية من ناحية ووقف تطبيع العلاقات مع إسرائيل من ناحية أخرى. وكانت زيارة وزير خارجية إحدى الدول العربية (موريتانيا) لإسرائيل عقب القمة الأخيرة مثالا واضحا على ذلك. راجع بحث د. جلال عبدالله معوض، دور حكومات الدول العربية في تفعيل الجامعة العربية، في كتاب: نحو تطوير وتفعيل دور جامعة الدول العربية، مركز الخليج للدراسات الإستراتيجية، أبو ظبي، ٢٠٠٢، ص٣٠.

٣ – د. الشافعي محمد بشير، التنظيم الدولي،المرجع السابق،ص٤٧١.

الجامعة تفتقر إلى استقلال وظيفي، كما أصبحت نشاطاتها وإنجازاتها تميل مع الميول والتقلبات السياسية التي تعتري العلاقات بين الدول الأعضاء فيها[١].

٣) إلى جانب القاعدة العامة في الإجماع سمح ميثاق الجامعة، في حالات محددة وقليلة، بصدور قرار المجلس بأغلبية الآراء. وهذه الحالات هي شؤون الموظفين وإقرار ميزانية الجامعة ووضع النظام الداخلي لأجهزة الجامعة. ولكن هذه الشؤون لا تتعلق بأهداف الاتحاد وإنما بالتنظيم الداخلي للجامعة. واكتفى الميثاق بتوافر أغلبية الثلثين في حالة تعديل الميثاق. ولكنه في الوقت نفسه إنه سمح للدولة التي لا تقبل التعديل أن تنسحب عند تنفيذه[٢].

وبالنظر إلى أهداف الميثاق وطريقة أخذ القرارات في المجلس، يمكن التوصل إلى حقيقة التفاعل والالتقاء بين اتجاهين: الاتجاه القومي، والاتجاه القطري. وقد انعكست هذه الثنائية بين القومية والقطرية على شكل مفارقة في صلب ميثاق الجامعة. وتبدو هذه المفارقة على النحو التالي: على مستوى الأهداف والمبادئ والتوجهات يبدو التيار القومي واضحا، ولكن على مستوى النظم والإجراءات التي يفترض انها تؤدي إلى تحقيق هذه الأهداف يبدو التيار القطري غالبا. وتتضح هذه المفارقة بشكل خاص في نظام التصويت المعمول به في الميثاق، الذي يقوم على مبدأ الإجماع، والذي يتجسد أساسا في أحكام المادة السابعة. ويعكس هذا النظام من ناحيتي النص والواقع، مشكلة مثلثة: ضلعها الأول: شرط الإجماع الذي يعطي لكل دولة (بغض النظر عن القضية موضوع النظر أو مدى اهتمامها بتلك القضية أو وزن تلك الدولة أو ارتباطاتها الخارجية) حق الاعتراض على أي موضوع. وضلعها الثاني أن القرارات المتخذة، حتى بالإجماع، يخضع تنفيذها للنظم الأساسية الدستورية والقانونية والتشريعية الداخلية، التي تتسع أحيانا لتشمل الظروف الخاصة والأوضاع والتقاليد. فكم من القرارات اتخذت ووافقت عليها الدول الأعضاء، ولم تحظ بعدُ بالتصديق القانوني. وضلعها الثالث هو عدم التزام الأقطار بتنفيذ القرارات التي تتخذ بالإجماع وتستوفي أيضا شرط التصديق القانوني. من هنا يمكن القول إن تتحرك الجامعة حتى الآن في إطار ظاهرة التزمت السيادي[٣].

ثانيا: اللجان الدائمة

نصت المادة الرابعة من الميثاق على أن تؤلف، لكل من الشؤون المبينة في المادة الثانية، لجنة خاصة تمثل فيها الدول المشتركة في الجامعة، وتتولى هذه اللجان وضع قواعد التعاون ومداه،

---

١ – د. مجدي حماد، جامعة الدول العربية، سلسلة عالم المعرفة، العدد ٣٤٥، الكويت، ٢٠٠٧،ص٢٠٣-٢٠٤.

٢ – د. الشافعي محمد بشير، التنظيم الدولي،المرجع السابق،ص٤٧١-٤٧٢.

٣ – د. مجدي حماد، المرجع السابق،ص٢٠١-٢٠٢.

وصياغتها في شكل مشروعات اتفاقات تعرض على المجلس للنظر فيها، تمهيدا لعرضها على الدول المذكورة[1].

ويلاحظ على هذه المادة أنها لم تحدد عدد هذه اللجان. ولذلك فأن هذا النص يترك الباب مفتوحا أمام مجلس الجامعة لتأليف اللجان التي يراها ضرورية لتحقيق أهداف الجامعة. وقد وافق المجلس في ٣٠ أيلول ١٩٤٦، استنادا إلى ذلك، على إنشاء اللجنة السياسية. ونظرا لطبيعة المهام التي ألقيت على عاتق هذه اللجان، والتي تتصف بالدوام والتتابع فإن هذه اللجان أصبحت لجاناً دائمة تختلف عن اللجان التي يشكلها المجلس من أعضائه لدراسة مسألة معينة أو للنظر في قضية خاصة بحيث تكون هذه اللجان مؤقتة ومتخصصة في موضوع معين وقضية واحدة[2]. وتطبيقا للمادة الرابعة من الميثاق، شكلت اللجان الدائمة الآتية: اللجنة السياسية، واللجنة الثقافية الدائمة، واللجنة الدائمة للمواصلات، واللجنة الاجتماعية الدائمة، واللجنة القانونية الدائمة، ولجنة خبراء البترول العربي، واللجنة العسكرية الدائمة، واللجنة الدائمة للإعلام العربي، واللجنة الصحية الدائمة، واللجنة الدائمة لحقوق الإنسان، واللجنة الدائمة للشؤون الإدارية والمالية، واللجنة الدائمة للأرصاد الجوية.

وتتألف اللجان الدائمة من مندوبي الدول الأعضاء في الجامعة، فلكل دولة مندوب واحد أو أكثر في كل لجنة، كما لكل دولة صوت واحد، مهما تعدد ممثلوها. ويعين مجلس الجامعة لكل لجنة رئيسا لمدة سنتين قابلة للتجديد. وتعقد اللجان اجتماعاتها في مقر الجامعة وبشكل سري. ويكون انعقادها صحيحا بحضور أغلبية الأعضاء. وتصدر قراراتها بأغلبية الأصوات[3].

وتتولى هذه اللجان وضع قواعد التعاون ومداه وصياغتها في شكل مشروعات اتفاقات تعرض على المجلس للنظر فيها تمهيدا لعرضها على الدول الأعضاء. فمهمة اللجان الدائمة، بموجب الميثاق، تنحصر في إعداد مشروعات الاتفاقات فقط. كما تستطيع هذه اللجان إصدار توصيات وآراء في بعض القضايا، وذلك لكونها في الغالب لجانا متخصصة فنية، ولها أيضا أن تضع مشروعات قرارات. ولكن يلاحظ بأن ما يصدر عن هذه اللجان من مشروعات وتوصيات وآراء لا يُلزم المجلس بالأخذ به، فهو السلطة التي تعتمد هذه المشاريع أو تعديلها أو ترفضها، وبالتالي فإن قيمتها لا تتعدى كونها مشاريع قد تقر أو لا تقر. ولهذه اللجان أن تدعو، بعد التشاور مع الأمين العام، إلى عقد مؤتمرات تشترك فيها الهيئات الدولية ذات الطابع العالمي والإقليمي، حكومية كانت أم غير حكومية، والاتحادات المهنية والأشخاص الطبيعيين الذين يزاولون نشاطا من نوع النشاط الذي تباشره هذه اللجان.

---

١ – د. أحمد فارس عبدالمنعم، المرجع السابق، ص٢١.

٢ – د. فخري رشيد مهنا و د. صلاح ياسين داود، المرجع السابق، ص١٧٠.

٣ – د.خليل حسين، المرجع السابق، ص٩٥-٩٦.

ثالثا: الأمانة العامة

يمثل إنشاء أمانة عامة دولية دائمة تطورا رئيسيا بالنسبة للمنظمات الدولية منذ إنشاء عصبة الأمم. ولجامعة الدول العربية أمانة عامة دائمة تتألف من أمين عام وأمناء مساعدين وعدد كاف من الموظفين. ويعين مجلس الجامعة الأمين العام بأكثرية ثلثي أعضائه. ويعين الأمين العام، بموافقة المجلس، الأمناء المساعدين والموظفين الرئيسيين في الجامعة. ويكون الأمين العام في درجة سفير والأمناء المساعدون في درجة وزراء مفوضين.

ويعين الأمين العام بقرار من مجلس الجامعة بأغلبية ثلثي مجموع أعضائه. ولم يحدد الميثاق مدة ولاية الأمين العام، ولكن النظام الداخلي للأمانة العامة حدد هذه المدة بخمس سنوات قابلة للتجديد بصورة مطلقة. والأمين العام باعتباره أكبر موظف في الجامعة وممثلها والمتصرف باسمها، لا يمثل الدولة التي ينتمي إليها، ولا أي دولة أخرى. ولا يتلقى تعليمات من أي دولة، وهو ما يتضمنه القَسَم الذي يؤديه الأمين العام عند توليّ منصبه. ويمكن تحديد اختصاصات الأمين العام بالأمور الآتية[1]:

١) **الاختصاصات الإدارية:** تتلخص في تعيين الموظفين وترقيتهم وفصلهم والأشراف عليهم ومحاسبتهم، وإعداد تقارير عن نشاط الجامعة وعن الإجراءات التي اتخذت لتنفيذ قرارات وتوصيات المجلس واللجان في المدة ما بين الدورات، والتحضير لجدول أعمال المجلس، واللجان المختلفة، وإعداد ميزانية الجامعة، واتخاذ إجراءات تنفيذها بعد موافقة مجلس الجامعة عليها، وتقديم حساب ختامي عنها. كما يتولى الأمين العام دعوة مجلس الجامعة، والمجلس الاقتصادي للاجتماع والتنسيق بين أعمال الجامعة، والمنظمات، والوكالات الدولية المتخصصة، ويقوم بإعداد التقارير والمذكرات الخاصة المتضمنة لمقترحاته، حول سير العمل بالجامعة وتمثيلها في المحافل الرسمية الدولية، والاشراف على الإعلام العربي في الداخل والخارج، وإنشاء الأجهزة والمكاتب الإعلامية للجامعة. والأمين العام مسؤول أمام المجلس عن أعمال الأجهزة والإدارات واللجان المرتبطة بالجامعة، التي تقوم بالعمل تحت إشرافه.

٢) **الاختصاصات السياسية:** يعتبر الأمين العام للجامعة المتحدث الرسمي باسمها، تجاه الدول الأعضاء، أو الدول الأجنبية، والمنظمات، والمؤتمرات الدولية. وهو بهذه الصفة يتولى حضور اجتماعات مجلس الجامعة والمشاركة في مناقشة الموضوعات المدرجة في جدول أعماله. وله حق توجيه نظر المجلس أو الدول الأعضاء إلى أي مسألة يرى أنها قد تسيء

١ – المرجع ذاته،ص٩٦–٩٧.

للعلاقات القائمة بين الدول الأعضاء، أو بينها وبين الدول الأخرى، كما يتولى مهمة التوسط في النزاعات التي تنشأ بين الدول العربية.

وتقوم الأمانة العامة بأداء مهامها عن طريق الإدارات التي حددها النظام الداخلي للأمانة العامة، كالآتي:

١) إدارة الأمانة العامة.
٢) الإدارة السياسية.
٣) إدارة الشؤون الصحية.
٤) إدارة الشؤون الاقتصادية.
٥) إدارة الشؤون الثقافية.
٦) إدارة الشؤون الاجتماعية والعمل.
٧) إدارة الشؤون القانونية.
٨) إدارة الاعلام والنشر.

وقد شكلت إدارات أخرى نص عليها النظام الداخلي، وهي الإدارة المالية والمستخدمين، وإدارة شؤون النفط، وإدارة شؤون المراسم.

رابعا: هيئات الجامعة التي أنشأتها معاهدة الدفاع المشترك والتعاون الاقتصادي

بعد انقضاء خمس سنوات على تأسيس جامعة الدول العربية، وافق مجلس الجامعة، في ١٣ نيسان ١٩٥٠، على إبرام معاهدة الدفاع المشترك والتعاون الاقتصادي، في إطار المادتين السادسة والسابعة من الميثاق. ووقعت عليها الدول الأعضاء، في ١٧ حزيران ١٩٥٠، لسد أوجه القصور التي شابت ميثاق الجامعة في المجالين، الدفاعي والاقتصادي. ومعاهدة الدفاع المشترك تضمنت أحكاما تتعلق بفض المنازعات بين الدول الأعضاء بالطرق السلمية، كما تضمنت أحكاما تتعلق بمواجهة العدوان المسلح، وما يجب عمله عند وقوع العدوان على إحدى الدول الأعضاء. كما قررت التزام الدول الأعضاء بمساعدة الدولة، أو الدول المعتدى عليها، عملا بمبدأ الدفاع المشروع، الفردي والجماعي، عن كيانها. وقد ترتب على هذه المعاهدة إنشاء هيئات جديدة في نطاق الجامعة العربية، ولكنها لا تدخل ضمن فروعها الرئيسية، وهي[1]:

أ- مجلس الدفاع المشترك: ويتألف من وزراء الخارجية والدفاع في الدول المتعاقدة. ويختص بالإشراف على تنفيذ الجانب الدفاعي من المعاهدة، وخاصة الجوانب التي تتعلق باتخاذ التدابير اللازمة لرد أي اعتداء يقع على أي عضو.

---

١ – د. خليل حسين، المرجع السابق،ص١٠١ وما بعدها.

ب- الهيئة الاستشارية العسكرية: وقد أنشئت بموجب البروتوكول الإضافي الملحق بمعاهدة الدفاع المشترك والتعاون الاقتصادي، الذي وافق عليه مجلس الجامعة في ٢ شباط ١٩٥١. وتضم الهيئة رؤساء أركان حرب جيوش الدول المتعاقدة، وتختص بالإشراف على اللجنة العسكرية الدائمة وتوجيهها في جميع اختصاصاتها.

ج- اللجنة العسكرية الدائمة: وهي تتألف من ممثلي هيئة أركان حرب جيوش الدول المتعاقدة لتنظيم خطط الدفاع المشترك وتهيئة وسائله وأساليبه. وترفع هذه اللجنة تقاريرها إلى مجلس الدفاع المشترك.

د- القيادة العربية الموحدة: فقد نص البند الخامس من الملحق العسكري لمعاهدة الدفاع المشترك، على إنشاء القيادة العامة للقوات المشتركة في الميدان. وقد وافق مجلس الجامعة في عام ١٩٦٤ على إنشاء القيادة العسكرية الموحدة.

وأوضحت المادة السابعة من معاهدة الدفاع المشترك والتعاون الاقتصادي أن الهدف من المجلس الاقتصادي هو إشاعة الطمأنينة وتوفير الرفاهية في البلاد العربية، ورفع مستوى المعيشة فيها. وتتعاون الدول المتعاقدة على النهوض باقتصاديات بلادها، واستثمار مرافقها الطبيعية، وتسهيل تبادل منتجاتها الوطنية، الزراعية والصناعية، وتتعاون بوجه عام على تنظيم نشاطها الاقتصادي وتنسيقه. ويتكون المجلس من وزراء الدول الأعضاء، المختصين بالشؤون الاقتصادية، أو ممن يمثلهم عند الضرورة. ومهمة المجلس هي الاقتراح على الحكومات بما يراه كفيلا بتحقيق أغراض المعاهدة. وقد أنشأت اتفاقية الوحدة الاقتصادية بين دول الجامعة، مجلس الوحدة الاقتصادية، الذي يضم الدول الأطراف في الاتفاقية، كما أنشأ المجلس السوق العربية المشتركة لتحقيق أهداف الاتفاقية.

وهناك مجموعة أخرى من الأجهزة التي أنشئت بموجب قرارات مجلس الجامعة من أجل تحقيق أهداف الجامعة، مثل:

أ- هيئة استغلال مياه نهر الأردن وروافده.

ب- مركز التنمية الصناعية للدول العربية.

ج- معهد الغابات العربي.

د- المحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية.

هـ- المجالس الوزارية المتخصصة.

***

المطلب الثالث: تقييم عام لتجربة جامعة الدول العربية

لاشك في أن جامعة الدول العربية، خلال مسيرتها الطويلة، وفي ضوء الأهداف التي أنشئت من أجلها، والمواقف والإنجازات التي حققتها، والإخفاقات التي منيت بها، قد مرت بتجربة كبيرة وغنية، تجربة لها إيجابياتها وسلبياتها، تجربة أصبحت محل اهتمام الكثيرين من السياسيين والأكاديميين. وهذه التجربة الوحدوية أو التكاملية العربية لها، كأي تجربة تكاملية أخرى، جوانب نجاح وجوانب إخفاق. وبما أننا في هذا البحث لسنا بصدد دراسة وتقييم التجارب التكاملية العربية وتجربة الجامعة العربية بشكل رئيسي وعميق، لذلك سنتطرق في هذا الفرع، وعلى وجه السرعة ومن أجل دراسة البرلمان العربي فيما بعد، إلى أهم أوجه النجاح والإخفاق في تجربة جامعة الدول العربية، بالاعتماد على آراء كبار الفقهاء العرب في هذا المجال.

***

الفرع الأول: أوجه النجاح في تجربة جامعة الدول العربية

عندما نحاول تقييم نشاط الجامعة يتعيّن علينا أن نفصل بين النشاط السياسي والنشاط غير السياسي. ففي الميدان غير السياسي نرى أن الجامعة أصابت نجاحاً لا بأس به حتى أصبحت اللجان التابعة لها تُعتبر، إلى حدٍّ ما، نواةً لهيئات مركزية. وسنكتفي هنا بالإشارة إلى مظاهر نشاط الجامعة وانجازاتها في بعض الشؤون غير السياسية.

١- ففي الشؤون الثقافية: أنشأت الجامعة إدارة ثقافية تعمل على النهوض بالثقافة العربية وتوحيد نظم التعليم. وأسهمت الجامعة كذلك، عن طريق نشر المؤلفات القيمة وترجمة أمهات الكتب الأجنبية، في إثراء الثقافة العربية وتزويدها بالتراث الغربي. وأنشأت لهذا الهدف كلاً من معهد المخطوطات العربية ومعهد الدراسات العربية العالية. ووضعت ميثاق الوحدة الثقافية العربية، وأنشأت المنظمة العربية للتربية والعلوم والثقافة (ألكسو).

٢- وفي الشؤون القانونية: أحرزت الإدارة القانونية تقدما محسوسا في مضمار توحيد المصطلحات القانونية وتنسيق النشاط القانوني وتوحيد القوانين في الدول العربية، وإبرام مجموعة من الاتفاقيات بهذا الصدد.

٣- وفي شؤون المواصلات: أولت الجامعة اهتمامها لمسألة ربط الدول العربية بعضها ببعض وتسهيل سبل الاتصال فيما بينها. وتحقيقاً لذلك أنشئ الاتحاد العربي للمواصلات السلكية واللاسلكية، والاتحاد البريدي العام.

٤- وفي الشؤون الاقتصادية: سعت الجامعة لتنظيم النشاط الاقتصادي لدولها والعمل على التوحيد الاقتصادي. ولتحقيق هذا الهدف أنشئ المجلس الاقتصادي لتنفيذ مشروع السوق العربية المشتركة. ولكن الخلافات السياسية بين الأنظمة العربية حالت دون تنفيذه[١].

٥- على المستوى الفكري: أي على مستوى القيم والأفكار والمبادئ المتعلقة بالعمل العربي المشترك نلاحظ:

أ- أن العمل العربي المشترك قد أصبح قيمة في حد ذاته ضمن منظومة القيم العربية، فلم يجرؤ أصحاب الفكرة القطرية، صراحة أو ضمنا، على إعلان رفضهم لفكرة الوحدة العربية.

ب- إن استمرارية الجامعة العربية والرغبة المعلنة في الحفاظ عليها، رغم كل المحن ، هما دليل على فعالية قيمة العمل العربي المشترك والعقيدة القومية للنظام العربي، باعتبار أن الجامعة تمثل كيانا ورمزا للعمل العربي المشترك.

ج- إن العقيدة القومية أصبحت بحد ذاتها نوعا من الضوابط والحدود لحرية الحركة المتاحة لأي قطر عربي خارج نطاق العمل العربي المشترك، أي أصبح هناك مبدأ الشرعية القومية.

د- إن الإدراك لسلبيات العمل العربي المشترك وخطورة ذلك على المستقبل العربي، أخذ يتصاعد لدى قطاعات واسعة من الجماهير والمثقفين والرأي العام العربي.

هـ- على الرغم من عدم تعديل ميثاق الجامعة منذ نشأتها، فأن هناك تطورا "هائلا" قد حصل على مستوى العديد من الوثائق العربية في الجامعة وفي المنظمات العربية المتخصصة.

٦- على المستوى التنظيمي: ويقصد بالمستوى التنظيمي مدى تجسد العمل العربي المشترك في مؤسسات دائمة عامة، ومتخصصة. ومن هذه الناحية يكشف العمل العربي المشترك عبر تطوره عن ظاهرتين مهمتين: أولاهما، ظاهرة الاستمرار المؤسسي، وثانيهما، ظاهرة التكاثر المؤسسي. فقد نشأت الجامعة كمنظمة عامة لرعاية العمل العربي المشترك وأداة له، ولاشك في أن استمراريتها حتى الآن، وتوافر احتمالات هذه الاستمرارية في المستقبل المنظور، هما قيمة يجب التوقف عندها وتفهم أسبابها. وقد شهد النظام العربي، إضافة إلى الجامعة، درجة عالية من تكاثر المؤسسات القومية داخل الجامعة أو خارجها، فنشأت مؤسسات متخصصة في مجالات العلوم والتربية والنقد والاتصالات والاقتصاد ....الخ.

---

١ - د. محمد المجذوب، التنظيم الدولي، المرجع السابق،ص٣٩٩-٤٠٠.

٧- على المستوى الحركي: يكشف تاريخ العمل العربي المشترك من خلال الجامعة عن العديد من الإيجابيات، أهمها:

أ- تحقيق هدف رئيسي للجامعة، وهو المساعدة على تحقيق استقلال الأقطار العربية التي لم تكن مستقلة وقت إنشاء الجامعة، باستثناء الفلسطين.

ب- طرح فكرة الضمان الجماعي العربي، وتجسيدها في اتفاقية الدفاع العربي المشترك والتعاون الاقتصادي.

ج- جمع جميع الدول العربية تحت غطاء الجامعة والمنظمات التي تعمل في مجالات متخصصة.

د- ضمان كثافة حجم التفاعلات العربية على مختلف المستويات السياسية والفنية والعلماء[١].

***

الفرع الثاني: أوجه الإخفاق في تجربة جامعة الدول العربية

يجري عادة تقييم مؤسسةٍ ما استنادا إلى معيارين، أو إلى أحدهما: الأول هو الاطلاع على المبادئ والأهداف التي ينصّ عليها ميثاقها، ثم دراسة الكيفية التي اتبعت لتطبيقها ومدى الالتزام بها. وهذا يعني دراسة النصوص ثم مقارنتها بما يجري على أرض الواقع. والمعيار الثاني هو تقويم المؤسسة على أساس الرغبات والتطلعات التي رافقت قيامها، ومقارنة ذلك بما تحقق وترجم على أرض الواقع. ولو اعتمدنا المعيارين معا لرأينا أن الإخفاق كان السمة البارزة للجامعة العربية[٢]. ويتجلى ذلك في الأمور الآتية:

١) عند استعراض المبادئ التي نص عليها ميثاق الجامعة نجد أن عدم التنفيذ أو عدم الالتزام، كان السمة الملازمة لتصرفات الجامعة. ويتجلى ذلك في إن مبدأ عدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول الأعضاء، أو مبدأ احترام نظام الحكم القائم فيها، لم يحظ بأي احترام. وسجل العلاقات العربية حافل بالتدخلات المتبادلة، العلنية والسرية. كذلك فإن مبدأ التعاون وتنسيق الخطط في كل المجالات بين الدول الأعضاء لم يبدأ العمل به حتى الآن. ففي الشؤون الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والمالية وقّعت اتفاقيات ولم تنفذ. ومبدأ حظر اللجوء إلى استعمال القوة أو التهديد بها، وهو المبدأ الذي يتجسد في أسلوب تسوية الخلافات والمنازعات بالطرق السليمة، لم يُطبق.

---

١ - د. مجدي حماد،المرجع السابق،ص١١١ وما بعدها.

٢ - د. محمد المجذوب، التنظيم الدولي، المرجع السابق،ص٤٠٦.

٢) ابتعاد الجامعة عن التطلعات الوحدوية، وذلك بسبب تفاقم النزعة القطرية واتساع الهوة بين رغبات الجماهير وتصرفات الحكام. وليس بإمكان الجامعة الارتقاء إلى مرتبة التجسيد الفعلي للإرادة العربية الوحدوية إلا عندما تتمكن القيادة السياسية في كل دولة عربية من تجسيد التطلعات الشعبية والتفاعل معها والتصرف على أساسها. وإن الكيانات السياسية العربية التي نشأت بتدبير أجنبي وبحدود مصطنعة أصبحت حريصة على سيادتها واستقلالها بشكل كبير. ولهذا تعرضت كل المشاريع الرامية إلى تطوير عمل الجامعة إلى عراقيل يصعب التغلب عليها[1].

٣) عدم تطور النظام الأساسي للجامعة عبر الزمن، فهو بني على معطيات وظروف لا تتوافق مع المعطيات الجديدة. وهذا يحتم على الجامعة القيام بمراجعة ذلك، لاسيما ما يتعلق بأسلوب وآلية التصويت في المجلس، حيث يشترط الإجماع، وهو أمر يصعب الحصول عليه في ضوء الخلافات السياسية والأيديولوجية والتاريخية بين الدول الأعضاء. ولم يتضمن الميثاق كذلك نصاً خاصاً بكيفية إعادة هيكلة الجامعة، ولم يحدد العلاقة بين الجامعة والمنظمات العربية المتخصصة. ولا تملك أمانة الجامعة صلاحيات تنفيذية أو عقابية على غرار ما لدى المفوضية الأوروبية من صلاحيات داخل الاتحاد الأوروبي.

٤) انشغال الجامعة العربية بالسياسة في حين انشغلت التجمعات الأخرى بالاقتصاد، فأخفقت الجامعة في أمور نجح فيها الآخرون، لأنهم ربطوا مصالحهم الاقتصادية واعتمدوا على بعضهم البعض عبر شبكة من المصالح الاقتصادية والصناعية والخدماتية. ويرتبط بهذا الأمر الضعف الكبير للعلاقات الاقتصادية العربية. كما أن الجامعة لم تعول كثيرا على الأهداف الاقتصادية التي تعتبر الأيسر على طريق الوحدة.

٥) عدم وفاء الدول الأعضاء بالتزاماتها المالية تجاه الجامعة في الوقت الذي تلتزم فيه هذه الدول بالتزاماتها كاملة تجاه المنظمات الأخرى كالأمم المتحدة.

٦) بروز الصراع العربي–العربي في أكثر من موقع. وعجز الجامعة عن معالجة القضية الفلسطينية.

٧) قيام الدول الأعضاء بتجميد قرارات اقتصادية وثقافية واجتماعية للجامعة والتصرف بما يلائم وضعها القطري. ولم ينجم عن هذه القرارات إلا القليل، أغلبها في المجال الزراعي أو في بعض الأنشطة في المجال الصحة والمجال الثقافي[2].

---

١ – للمزيد حول إخفاقات الجامعة راجع: د. محمد المجذوب، التنظيم الدولي، المرجع السابق،ص ٤٠٦ وما بعدها.

٢ – د. خليل حسين ، المرجع السابق،ص١٣٩ وما بعدها.

وهناك الكثير من الانتقادات التي وجهت لتجربة جامعة الدول العربية من قبل السياسيين والأكاديميين. ومن الصعب ذكرها كلها في هذا البحث[1]. ولكن هناك في المقابل الكثير من الاقتراحات بشأن إصلاح الجامعة [2]، يمكن ذكر أهمها في النقاط التالية:

١) إيجاد مؤسسات جديدة قادرة على تعزيز نشاط الجامعة، سواء أنص الميثاق عليها أم لم تنص، مثل محكمة عدل عربية.

٢) تعديل ميثاق الجامعة بما يلاءم الوضع العربي الراهن.

٣) تطوير التنظيم الإداري والهيكلي للجامعة.

٤) تطوير شبكة العمل العربي المشترك، المجسدة في المنظمات العربية المتخصصة التابعة للجامعة.

٥) إيجاد حل للعجز المالي الذي تعاني منه الجامعة باستمرار.

٦) إدخال مبدأ الإلزام والالتزام في تنفيذ القرارات والاتفاقيات في نطاق الجامعة.

٧) إيجاد آلية لفض المنازعات بين الدول الأعضاء بالطرق السلمية.

٨) ضرورة تعزيز دور ممثلي المجتمع المدني في الأمانة، لأن الجامعة هي جامعة الدول وليست جامعة الحكومات فحسب. وبما أن الدولة هي حصيلة تفاعل وتفاهم عنصرين: نظام الحكم والمجتمع المدني، فهناك دائما حاجة إلى وجود جسر بين العنصرين، من شأنه تمكين النظام من التعرف إلى تطلعات المجتمع المدني ومعاناته، وتحقيق التجاوب والتفاعل بين

---

١ – راجع في هذا المجال كلاً من : دراسة د.ناصيف حتي، الجامعة العربية والمنظمات الإقليمية المشابهة، في مجلة المستقبل العربي، العدد٤١، ١٩٨٢، ص١٠٦ وما بعدها. وكذلك د.مجدي خيري، المرجع السابق، ص١١٠ وما بعدها. و د. عبدالكريم علوان خضير،المنظمات الدولية،الدار العلمية الدولية ودار الثقافة للنشر والتوزيع،عمان–الأردن،٢٠٠٢، ص١٧١ وما بعدها. و د. أحمد فارس عبدالمنعم، المرجع السابق، ص ٤٤ وما بعدها. و د. محمد طلعت الغنيمي، المرجع السابق، ص ١٠٧٥ وما بعدها.

٢ – راجع في هذا المجال كلاً من : د. خليل حسين، المرجع السابق، ص١٤٣ وما بعدها. ودراسة أحمد يوسف أحمد، المتغيرات العربية، في مجلة المستقبل العربي، العدد ٣٠١، ٢٠٠٤، ص ٤٢ وما بعدها. ودراسة سليمان المنذري، إصلاح هيكل العلاقة بين الجامعة والمنظمات المتخصصة، في مجلة المستقبل العربي، العدد ٣٠١، السنة ٢٠٠٤، ص ٦٦ وما بعدها. و عبدالله ساعف، نحو انفتاح جامعة الدول العربية على المجتمع المدني العربي، في مجلة المستقبل العربي، العدد ٣٠١، السنة ٢٠٠٤، ص ١١٦ وما بعدها. و د. عبدالكريم علوان خضير، المرجع السابق، ص١٨١ وما بعدها. و برهان غليون، معوقات العمل الوحدوي العربي وسبل تجاوزها، في ندوة فكرية تحت عنوان (من أجل الوحدة العربية رؤية للمستقبل)، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ٢٠١٠، ص ٥٩٣ وما بعدها.

الأنظمة ومواقف هذا المجتمع، أي تحقيق انفتاح الحكام على المواطنين، والمواطنين على الحكام[١].

في الحقيقة إذا قمنا بتحليل تجربة جامعة الدول العربية في ضوء نظريات التكامل، نرى بأن نظرية الوظيفية[٢] هي التي يمكن تطبيقها عليها، فالمنهج الفدرالي والاتصالي لا يمكن تطبيقه على تجربة الجامعة. وقد أشار إلى هذه الحقيقة ميثاق الجامعة بوضوح عندما نصت المادة الثانية لدى الحديث عن أغراض الجامعة على تعاون الدول المشتركة فيها تعاونا وثيقا بحسب نظم كل دولة فيها، وذكرت مختلف أوجه التعاون الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وسواها، بعد أن أجملت هذه الوظيفة بقولها (والنظر بصفة عامة في شؤون البلاد العربية ومصالحها). ثم جاءت المادة الرابعة من الميثاق لتضع آلية هذا التعاون المرتجى موضع التطبيق بالنص على أن (تؤلف لكل من الشؤون المبينة في المادة الثانية لجنة خاصة تمثل فيها الدول المشتركة في الجامعة، وتتولى هذه اللجان وضع قواعد التعاون ومداه وصياغتها في شكل مشروعات اتفاقيات...).ولهذا أنشئت اللجان الفنية العديدة، بمقتضى هذه المادة، لتنظيم مختلف جوانب العلاقات بين الدول العربية الأعضاء[٣].

وهكذا نجد أن تاريخ التكامل الوظيفي العربي اقترن بتاريخ تأسيس جامعة الدول العربية، وكان شاملا لكل عناصر التكامل، ليس بالنص عليها فحسب، بل بإيجاد آلية العمل اللازمة لذلك أيضا، ممثلة بإنشاء هذه اللجان كي تتولى وضع قواعد التعاون ومداه وصياغتها في شكل مشروعات اتفاقيات وسياسات وإجراءات تعرض على مجلس الجامعة لإقرارها والتوصية بما يراه مناسبا منها. وقد جاءت معاهدة الدفاع المشترك والتعاون الاقتصادي لتكملة النهج الوظيفي الذي بدأت الجامعة بالسير عليه منذ نشأتها[٤].

إذن، يمكن للمرء أن يقول إن جامعة الدول العربية قد توجهت منذ وقت مبكر نحو النهج الوظيفي، فكان لها فيه قصب السبق التاريخي إذا ما قورنت بغيرها من المنظمات الإقليمية. كما اتصفت تجربتها بالشمول، حيث امتد هذا النهج ليشمل تنظيم كل جوانب التنسيق والتعاون التي

---

١ – للمزيد حول إخفاقات الجامعة راجع: د. محمد المجذوب، التنظيم الدولي، المرجع السابق،ص ٤١٩ وما بعدها.

٢ – يمكن تعريف الوظيفية، كما أشرنا إليه في الفصل الأول، بأنها عبارة عن تلك الأعمال المشتركة ذات الطابع الفني غير السياسي التي تقوم بها الدول رسميا عبر اتفاقات دولية تنتج منها منظمات دولية تدير تلك الأعمال، بمساهمة القطاعات غير الرسمية لغرض إحداث تكامل في قطاعات النشاط الاقتصادي المختلفة، وتلك المنظمات قد تقود المجتمعات المتورطة في التكامل إلى بروز تكامل سياسي في حالة ما إذا مس التكامل الاقتصادي – في حالة نجاحه– البُنى الرئيسية للدولة.

٣ – د. خليل إسماعيل الحديثي،المرجع السابق،ص٢٤.

٤ – المرجع ذاته،ص٢٤–٢٥.

تقتضيها المسيرة التكاملية. غير أن الآثار الفعلية لهذه المنظمات والهيئات والمجالس والمشروعات التي جاءت في سياق النهج الوظيفي للجامعة، كانت متواضعة وأقل إيجابية من كثير سواها من المنظمات الأخرى. وقد لا يستطيع الباحث والمراقب والمتتبع أن يلمس آثارا فعلية وجدية لهذا الكم من الأسماء والعناوين على صعيد التكامل العربي، بل على صعيد العمل العربي المشترك في مستوياته المقبولة. وبدلا من ذلك فقد أصبحت هذه الهيئات والمنظمات والمجالس في حالات كثيرة تشكل عبئا ماليا وإداريا لا ضرورة له، الأمر الذي دفع ببعض الدول العربية أن تبتعد عن هذه المنظمات والأنشطة واتجهت نحو التعاون المشترك الثنائي أو الجماعي المحدود[١].

ولكن لو رجعنا إلى الانتقادات التي وجهت للنهج الوظيفي، في بداية الفصل الثاني من هذا البحث[٢]، فلن نفاجأ بالحصيلة المتواضعة للنهج الوظيفي في نطاق الجامعة، وخاصة فيما يتعلق بالتكامل الوظيفي الذي لا يؤدي بالضرورة إلى تحفيز حكومات الدول المشاركة في عملية التكامل على المزيد من التنازل عن سيادتها للعملية التكاملية، ولاسيما في المجالات السيادية التقليدية كالدفاع والخارجية، لأنه في حالة إتباع النهج الوظيفي فلا وجود للمؤسسات ما فوق وطنية حتى تتنازل لها الدول عن سيادتها في المجالات التي تخضع لعملية التكامل، أي أن المؤسسات التي تدير عملية التكامل هي مؤسسات تمثل الدول الأعضاء، وكلما تنازلت الدول عن سيادتها لتلك المؤسسات كانت المحصلة النهائية للتنازل عن السيادة تساوي صفراً، لأن الدول في هذه الحالة تتنازل عن السيادة لذاتها وليست لمؤسسات خارجة عن سلطاتها.

إذن لا يمكن تصور تطور عملية التكامل العربي من دون وجود مؤسسات فوق وطنية. وكما ذكرنا في السابق عند تطرقنا لنهج الوظيفية الجديدة، فإن تطور عملية التكامل يتوقف على الأطراف

---

١ – المرجع ذاته،ص٣٠-٣١.

٢ – أن أهم الانتقادات التي وجهت إلى هذه النظرية هو:

أ) إن تحليل النظرية الوظيفية لأسباب الحرب والصراعات في المجتمع الدولي يعد تحليلا قاصرا، لأنه يُركز فقط على البعد الاقتصادي كسبب لوقوع الحرب. وهذا التفسير لا يكفي رغم أهميته الواضحة، لأن الحروب لا تندلع فقط لأسباب اقتصادية بل هناك عوامل عديدة ومتداخلة لوقوعها.

ب) إن فصل الاعتبارات السياسية عن الأمور المتعلقة بالتعاون الدولي الوظيفي، يعتبر أيضا أمراً غير واقعي، لأنه في الكثير من مشروعات التكامل الاقتصادي تكون العوامل السياسية سببا رئيسيا في فشلها.

ج) إن التجارب الدولية في قطاع التكامل الوظيفي لم تؤكد الافتراض الذي تقوم عليه النظرية الوظيفية، والذي يقول بأن التعاون في المجالات التي لا تمس السيادة الوطنية، بشكل مباشر، لا يحفز بالضرورة الحكومات على المزيد من التنازل عن سيادتها، خاصة في المجالات السيادية التقليدية (السياسة الخارجية والدفاع والشؤون الداخلية).

المشاركة في العملية أولا، واختيار المجالات المناسبة لتبدأ العملية التكاملية منها ثانيا، ونوعية وهيكلية المؤسسات التكاملية ثالثاً.

ففيما يتعلق بالأطراف المشاركة في العملية التكاملية وفقا لمنهج الوظيفية الجديدة، هناك ثلاث أطراف رئيسية تشارك في العملية التكاملية بفعالية، وهي الدول والمؤسسات والفئات الاجتماعية أي المواطنين. وهذا ينعكس بدوره على النظام المؤسسي للعملية التكاملية حيث تمثل بعض المؤسسات الدول ويمثل البعض الآخر المواطنين. وفي هذه الحالة يمكن اختيار مجالاً تكاملياً مناسباً لتبدأ العملية التكاملية منها. ويمكن من خلال تفاعل هذه الأطراف الثلاث الانتقال من مجال إلى أخرى لتستمر العملية التكاملية وتتطور وتتوسع باستمرار وتنتقل من مجالات غير سيادية إلى مجالات سيادية، كما رأينا عند الحديث عن الاتحاد الأوروبي عامة والبرلمان الأوروبي خاصة.

ولكن لو أمعنا النظر في تجربة جامعة الدول العربية كتجربة تكاملية تهدف إلى تحقيق الوحدة العربية، لرأينا أن الأطراف المشاركة في العملية التكاملية هي الدول والمؤسسات التكاملية والتي تمثل الدول فقط. إي أن الطرف الرئيسي كان غائبا منذ البداية، وهو المواطن. ولهذا لا نجد أية مؤسسة تمثل المواطن. ولهذا السبب لا يمكن تصور تحقيق الوحدة وفقا لهذا النهج، لأن الوحدة تعني وجود كيان تكاملي يمارس السلطة بدلا من الدول في بعض المجالات المهمة على الأقل. ولا يمكن حدوث ذلك إذا لم تتنازل الدول عن هذه السلطة أو السيادة للكيان التكاملي. ويمكن أن يحدث هذا التنازل في حالة وجود مؤسسات تمثل المواطنين فقط، كالبرلمان وليس الدول. وفي غياب هذه المؤسسات كيف يمكن تصور حدوث التنازل ولصالح من؟

فإذا قلنا إن التنازل يجب أن يحدث لمجلس الجامعة لأنه يمثل الدول الأعضاء ويتكون من ممثلي الدول الأعضاء، فأي تنازل عن السيادة له لا يعني تنازلاً حقيقياً لأنه في ظل التصويت بالإجماع السائد فيه لاتخاذ القرارات لا يمكن أن يفسر بأنه تنازل عن السيادة.

وإذا قلنا إن التنازل عن السيادة يجب أن يحدث لصالح مؤسسات مثل الأمانة العامة والأمين العام، فهؤلاء تنقصهم الشرعية الديمقراطية من جهة، وهم في أغلب أحيان أشخاص تكنوقراط غير سياسيين من جهة ثانية.

هناك إذن خلل جدي في الأطراف المشاركة في العملية التكاملية للجامعة العربية، وهو يمكن حصره في عدم وجود المواطن كطرف مشترك في العملية التكاملية من خلال مؤسسات تمثله، أي يمكن القول بأن غياب المواطن في عملية التكامل أدى إلى إخفاق جامعة الدول العربية في التطور وتحقيق الوحدة. ولذلك يجب التفكير في إدخال المواطن في قلب العملية التكاملية من خلال مؤسسة مثل البرلمان العربي الذي سنتحدث عنه في المطلب القادم. وهذا البرلمان تم تأسيسه منذ عام

٢٠٠٥. وسنتعرف إلى ما إذا كان هذا البرلمان، وفقا لاختصاصاته ونظامه الداخلي، يمكنه أن يسد النقص في عدم مشاركة المواطنين في العملية التكاملية العربية.

***

المبحث الثاني: البرلمان العربي في ضوء تجربة البرلمان الأوروبي

جاء قرار تأسيس البرلمان العربي نتيجة للإخفاقات التي منيت بها جامعة الدول العربية في تحقيق هدفها الرئيسي، وهو الوحدة العربية، وكذلك بهدف تطوير عملية التكامل العربي، لتكون على مستوى يسمح بأن تتحقق الوحدة العربية. ولهذا سيكون البرلمان العربي موضع اهتمامنا الآن لأنه يعد نظيرا للبرلمان الأوروبي داخل عملية التكامل العربي. وسنشرح ذلك من خلال المطالب التالية:

المطلب الأول: نشأة البرلمان العربي.

المطلب الثاني: البرلمان العربي وسير عمله.

المطلب الثالث: البرلمان العربي واختصاصاته.

***

المطلب الأول: نشأة البرلمان العربي

كان قرار تأسيس البرلمان العربي الانتقالي بمثابة تقدم جوهري في مسيرة دمقرطة جامعة الدول العربية والتكامل العربي. ولكن هذا القرار لم يأت فجأة ومن لاشيء، بل كان ثمرة جهود كثيرة وطويلة في هذا الإطار فقد بدأ القرار بتأسيس البرلمان العربي الانتقالي الذي أصبح أساسا للبرلمان العربي الدائم. وفي هذا المطلب سنتطرق إلى الخلفية التاريخية لتأسيس البرلمان العربي الانتقالي ونظامه الأساسي، تمهيدا للوصول إلى الحديث عن البرلمان العربي الدائم، وذلك من خلال الفروع التالية:

الفرع الأول: الخلفية التاريخية لتأسيس البرلمان العربي

عند الحديث عن البرلمان العربي الانتقالي من الصعب فصله عن سياقه التاريخي، فلأيّ مؤسسة، أو ظاهرة اجتماعية، أو حتى مجرد فكرة، سيرتها التاريخية. لقد خلا بروتوكول الإسكندرية وميثاق جامعة الدول العربية من أي إشارة إلى فكرة التمثيل الشعبي داخل الجامعة فلم يعطيا اعتباراً لمبدأ المشاركة الشعبية في تسيير الجامعة رغم تأكيد ديباجة الوثيقتين على أن الاتفاق والميثاق جاءا (استجابة للرأي العربي العام في جميع الأقطار العربية).

وهكذا ظهرت جامعة الدول العربية منظمة دولية إقليمية تقليدية (أي منظمة حكومية في تكوينها بشكل كامل)، وظلت كذلك في ممارسة أعمالها لمدة ستين سنة. إلا أن إجراءات تعديل ميثاق الجامعة حاولت مبكراً تدارك ما فات في هذا الشأن وإنشاء جهاز تمثيلي له صفة شعبية ضمن أجهزتها. فقد تقدمت الأمانة العامة للجامعة بمذكرة إلى الدول الأعضاء تضمنت اقتراحاً بتعديل الميثاق يتكون من ست نقاط، كانت أولها إضافة هيئة جديدة إلى هيئات الجامعة تتخذ شكل (جمعية شعبية). وقد قرر مجلس الجامعة في اجتماعه المنعقد في آذار ١٩٥٦ تشكيل لجنة من ممثلي الدول الأعضاء لدراسة الاقتراحات. ولكن اللجنة قررت رفض مشروع التعديل[١].

وأعيدت المحاولة من جديد خلال سنة ١٩٦١، لكن اقتراح إنشاء (مؤسسة شعبية) أهمل مرة أخرى. ومن ثم أسدل الستار على فكرة التمثيل الشعبي كأن الجامعة اكتفت بالمولود البرلماني العربي الجديد (الاتحاد البرلماني العربي) سنة ١٩٧٧[٢] ، مستعيضة به عن إنشاء تلك الجمعية أو المؤسسة الشعبية، وذلك رغم أن هذا الاتحاد لا يعد واحداً من أجهزتها ولا يعمل في نطاقها. بل إنه لا يعد برلماناً عربياً واحداً. إنه اتحاد برلمانات لدول عربية، أي أنه منتدى تنسيقي يجمع مندوبين عن هذه البرلمانات يمثلونها ويتكلمون باسمها. وعدد أعضائه يحسب على أساس عدد البرلمانات الوطنية المنضمة إليه، وليس على أساس عدد المندوبين.

---

١ – راجع موقع البرلمان العربي على الإنترنيت، على العنوان التالي:
http://alparlamanalarabi.org/StaticPages.aspx?id=٢٦

٢ – الاتحاد البرلماني العربي هو منظمة برلمانية عربية تتألف من شعوب تمثل المجالس البرلمانية العربية ومجالس الشورى العربية. وتأسس الاتحاد في حزيران ١٩٧٤ نتيجةً لجو التضامن والعمل العربي المشترك الذي عشته الأمة العربية في تلك الفترة. وهو وفر مناخا مؤاتيا لنمو التعاون العربي عن طريق المؤسسات السياسية والنقابية والمهنية العربية.

وقد توسعت العضوية في الاتحاد بانضمام برلمانات عربية جديدة إليه. وأصبح الاتحاد الآن يضم في عضويته أثنين وعشرين شعبة برلمانية تمثل البرلمانات العربية. ومن أهداف الاتحاد البرلماني:

أ) تعزيز اللقاءات والحوار بين المجالس البرلمانية العربية وبين البرلمانيين العرب في سبيل العمل المشترك وتنسيق الجهود البرلمانية العربية في مختلف المجالات وتبادل الخبرات التشريعية.
ب) تنسيق جهود المجالس النيابية في مختلف المحافل والمجالات والمنظمات الدولية، وخاصة في نطاق الاتحاد البرلماني الدولي بالنسبة للبرلمانات العربية المشتركة فيه.
ت) بحث القضايا العربية المشتركة في النطاق القومي والدولي واتخاذ التوصيات والقرارات بشأنها.
ث) العمل على تعميق المفاهيم والقيم الديمقراطية في الوطن العربي.
ج) العمل على تنسيق التشريع في الدول العربية وتوحيده.
ح) العمل على تدعيم التعاون بين شعوب العالم من أجل سلام قائم على العدل.

راجع: د. خليل حسين، المرجع السابق،ص١٩١ وما بعدها.

وهكذا فإن تمثيل هذه البرلمانات الوطنية في الاتحاد البرلماني العربي لا يختلف عن تمثيلها لدى الاتحاد البرلماني الدولي أو عن تمثيلها في اتحاد المجالس النيابية لدول المؤتمر الإسلامي. وبالمقابل فإن فكرة إنشاء البرلمان العربي تعني استحداث هيئة تمثيلية شعبية كجهاز من أجهزة جامعة الدول العربية يكون الغرض منه إسماع صوت إرادة الشعب العربي إلى جانب إرادة الحكومات العربية ومشاركتها في صناعة القرار. وبذلك يساهم في دمقرطة العلاقات العربية على المستوى القومي[١].

ومنذ ثمانينات القرن العشرين أولى الاتحاد البرلماني العربي اهتماماً كبيراً بموضوع إقامة البرلمان العربي الموحد. وانطلق اهتمام الاتحاد بهذا الموضوع من ناحيتين أساسيتين[٢]:

١) إن الموضوع ارتبط بهدف قومي عربي أجمع عليه العرب كافة، وهو تحقيق الوحدة العربية الشاملة.

٢) إن موضوع إقامة البرلمان العربي الموحد، فضلاً عن أنه تعبير عن إرادة سياسية قومية، يشكل، في أحد جوانبه، عملاً يتصل مباشرة بمهمات البرلمانيين العرب، من حيث أنه يهدف إلى إقامة السلطة التشريعية العربية الواحدة التي هي أحد المرتكزات الأساسية لدولة الوحدة المنشودة.

وقد عمل الاتحاد البرلماني العربي طويلاً من أجل تجسيد هذا الهدف القومي الكبير. واتبع من أجل ذلك سياسة مرحلية تمثلت أولاً في التمهيد لفكرة إنشاء برلمان عربي من خلال إقامة ندوات فكرية لبحث الموضوع . وتحقيقاً لهذا نظّم الاتحاد ثلاث ندوات برلمانية، عقدت الأولى منها في بغداد في أيار ١٩٨٣، وعقدت الثانية في عمان في آذار ١٩٨٦، وأقيمت الثالثة في بيروت في كانون الأول ١٩٩٩. واتخذت مقترحات مهمة بهذا الخصوص. وقد وافق مؤتمر الاتحاد الذي عقد في الجزائر في شباط ٢٠٠٠ على توصيات ندوة بيروت، وأكد ضرورة مواصلة السعي من أجل تحقيق البرلمان العربي الموحد وإيجاد آلية مرنة لذلك، انطلاقاً من المبادئ والإجراءات التالية[٣]:

١) الموافقة على مبدأ إقامة (برلمان عربي موحد) والعمل على إقراره من خلال اتفاقية دولية توقعها الدول العربية بما يتوافق مع تشريعاتها ودساتيرها.

---

١ – راجع موقع البرلمان العربي على الإنترنيت على العنوان التالي:
http://alparlamanalarabi.org/StaticPages.aspx?id=٢٦

٢ – راجع موقع الاتحاد البرلماني العربي على الإنترنيت على العنوان التالي:
http://www.arab-ipu.org/publications/journal/v٩٦/parliament/history.html

٣ – راجع موقع الاتحاد البرلماني العربي على الإنترنيت، على العنوان التالي:
http://www.arab-ipu.org/publications/journal/v٩٦/parliament/history.html

٢) تكليف الأمانة العامة للاتحاد البرلماني العربي إعدادَ مشروع متكامل للبرلمان العربي الموحد لعرضه على المؤتمر القادم للاتحاد، مع الاستعانة بخبراء عرب عند الاقتضاء.

٣) الموافقة على مبدأ المساواة بين الدول العربية في تشكيل البرلمان العربي الموحد، بما يضمن تمثيلاً عادلاً ويوفر ضمانات أوسع للدول العربية.

٤) التأكيد على المبادئ العامة الرئيسية لإقامة البرلمان العربي الموحد من حيث تشكيله واختصاصاته وموقعه بين مؤسسات العمل العربي المشترك، مع الاستفادة إيجابياً من التجارب المماثلة التي عاشتها بعض مناطق العالم، وخصوصاً أوروبا وأمريكا اللاتينية، مستفيدين من العناصر التي ساهمت في إنجاحها، ومستبعدين كل العوامل السلبية التي أدت إلى تعثرها في بعض الميادين.

٥) دعوة جميع مكونات المجتمع المدني، وخاصة الأكاديميين والمفكرين العرب ووسائل الإعلام في الوطن العربي إلى دعم مبدأ إقامة البرلمان الموحد واتخاذ كل المبادرات التي من شأنها دعم هذه المؤسسة وتمكينها من القيام بدورها الريادي في توحيد الأمة لمجابهة الأخطار المحدقة بها.

٦) إشراك جامعة الدول العربية والمنظمات العربية ذات الصلة بهذا الموضوع (اتحاد المحامين العرب، واتحاد الحقوقيين العرب .. وغيرهما) في صياغة الأسس التي ستقوم عليها هيكلية هذا البرلمان الموحد.

٧) عقد اجتماع مشترك لكل من اللجنة القانونية ولجنة الشؤون السياسية والبرلمانية في الاتحاد لدراسة المقترحات الواردة ووضع مشروع عملي لإقامة البرلمان العربي الموحد لعرضه على الدورة القادمة لمجلس الاتحاد.

وعقدت اللجنة القانونية والسياسية – البرلمانية في الاتحاد ثلاثة اجتماعات مشتركة كانت على التوالي في الخرطوم ودمشق وبيروت، وشاركت في الاجتماعات الثلاثة جامعة الدول العربية. وتم التوصل في هذه الاجتماعات إلى صيغة مشتركة لإنشاء البرلمان العربي ومشروع نظام أساسي لهذا البرلمان لعرضه على مؤتمر القمة العربية في الجزائر[١].

هذا في إطار الاتحاد البرلماني العربي، أما في إطار الجامعة العربية، فقد قامت الجامعة باتخاذ عدة خطوات كانت آخرها تأسيس البرلمان العربي، وذلك كالآتي[٢]:

---

١ – راجع موقع الاتحاد البرلماني العربي على الإنترنيت على العنوان التالي:
http://www.arab-ipu.org/publications/journal/v٩٦/parliament/history.html

٢ – راجع موقع الاتحاد البرلماني العربي على الإنترنيت على العنوان التالي:
http://www.arab-ipu.org/publications/journal/v٩٦/parliament/history.html

١) في ضوء قرار قمة عمان في آذار ٢٠٠١ المتضمن تكليف السيد عمرو موسى، الأمين العام لجامعة الدول العربية، اتخاذ الإجراءات اللازمة لتحديث وتطوير أنظمة العمل العربي المشترك، بحيث تتلاءم مع أهداف العمل العربي في المرحلة المقبلة، وتمكين الجامعة العربية وجميع مؤسساتها، وأجهزة العمل العربي المشترك، من الاضطلاع بالمتطلبات القومية، ومواكبة المستجدات على الساحتين الإقليمية والدولية، وتنفيذاً لقرار قمة تونس بتاريخ ٢٣ أيار ٢٠٠٤ الذي نصت فقرته الأولى على: تعديل ميثاق جامعة الدول العربية، طبقاً للمادة (١٩) من الميثاق في إطار ما نصت عليه وثيقة العهد والوفاق والتضامن الصادرة عن القمة، وبناءً على المشاريع المقدمة من الأمين العام للجامعة إلى الدول الأعضاء، ومنها اقتراح إنشاء برلمان عربي، والفقرة الرابعة من القرار ذاته التي تنص على أن: "تعرض مشاريع التطوير في صيغتها النهائية على الدورة العادية لمجلس الجامعة على مستوى القمة برئاسة الجزائر عام ٢٠٠٥..." قام الأمين العام بإجراء الاتصالات اللازمة بشأن إنشاء البرلمان العربي، الذي يمثل أحد المقترحات الخاصة بتطوير أنظمة العمل العربي المشترك، مع الاتحاد البرلماني العربي، وذلك من أجل التشاور والتنسيق لبلورة مشروع (إنشاء البرلمان العربي).

٢) تم عقد جلستي عمل يومي ٢٧ و ٢٨ تموز ٢٠٠٤ بين الأمين العام للاتحاد البرلماني العربي ووفد من الأمانة العامة لجامعة الدول العربية للمواءمة بين المشروع المقدم من الاتحاد البرلماني، والملحق الذي أعدته الأمانة العامة في هذا الصدد، وتم التوصل إلى مشروع مبدئي.

٣) شارك الأمين العام لجامعة الدول العربية في الاجتماع المشترك بين الأمانة العامة واللجنتين السياسية والقانونية للاتحاد البرلماني العربي في بيروت بتاريخ ٢ أيلول ٢٠٠٤، حيث تم التوصل إلى الاتفاق على صيغة قانونية لتعديل ميثاق جامعة الدول العربية بإنشاء برلمان عربي دائم يمهد له بقيام برلمان عربي انتقالي لمدة خمس سنوات، وبتمثيل متساو من الدول الأعضاء (أربعة أعضاء لكل دولة)، وكذلك الاتفاق على مشروع النظام الأساسي للبرلمان العربي الانتقالي.

٤) عقد مجلس جامعة الدول العربية على المستوى الوزاري دورة استثنائية بتاريخ ١٣ كانون الثاني ٢٠٠٥ وأصدر قراره القاضي بتعديل بعض مواد ميثاق جامعة الدول العربية، وإنشاء برلمان عربي انتقالي لمدة خمس سنوات يجوز تمديدها لمدة عامين بحد أقصى، وذلك كمرحلة انتقالية نحو قيام برلمان عربي دائم.

***

الفرع الثاني: قرار تأسيس البرلمان العربي

نتيجة لما سبق وافق مجلس الجامعة على مستوى القمة في الجزائر يومي ٢٢ و٢٠٠٥/٣/٢٣على صدور قرارين تاريخيين، هما[١]:

١) **القرار رقم ٢٩٠:** بشأن إدخال تعديلات على ميثاق الجامعة بإضافة مادة جديدة على النحو التالي: " ينشأ في إطار الجامعة العربية برلمان عربي، ويحدد نظامه الأساسي تشكيله ومهامه واختصاصاته".

٢) **القرار رقم ٢٩٢:** بشأن إنشاء برلمان عربي انتقالي لمدة خمس سنوات يجوز تمديدها لمدة عامين كحد أقصى، تبدأ من تاريخ أول انعقاد له، وذلك كمرحلة انتقالية نحو قيام برلمان عربي دائم. ويتكون البرلمان العربي الانتقالي من أربعة أعضاء لكل دولة عضو في جامعة الدول العربية، ويعمل وفقاً للنظام الأساسي المرفق بهذا القرار.

ولم تدخل التعديلات الواردة على ميثاق الجامعة، والتي نص عليها القرار رقم ٢٩٠، حيز النفاذ إلا خلال سنة ٢٠٠٧، بعد أن تم التصديق عليها من قبل البرلمانات أو الجهات المختصة في أكثر من نصف الدول الأعضاء في الجامعة. وأدرجت المادة الخاصة بإنشاء البرلمان العربي الدائم في ميثاق الجامعة تحت المادة (١٩). وفوضت تلك المادة مهمة تشكيل هذا البرلمان وتحديد مهامه واختصاصاته إلى نظام أساسي يضعه البرلمان العربي الانتقالي قبل انتهاء ولايته، ولا يصبح نافذا إلا بعد إقراره من مجلس الجامعة على مستوى القمة. وإذا كان ميلاد البرلمان العربي، الدائم كجهاز رئيسي من أجهزة جامعة الدول العربية، قانوناً يعود إلى تاريخ دخول التعديلات المذكورة حيز النفاذ، فإن تحديد ملامحه وطبيعته واختصاصاته وهياكله، وبالتالي تجسيمه على أرض الواقع لن يحصل إلا بإقرار نظامه الأساسي من قبل مجلس الجامعة على مستوى القمة. وحتى ذلك التاريخ يظل البرلمان العربي الانتقالي قائما واقعا وقانوناً، فقد أنشئ خارج إطار تعديل ميثاق الجامعة وأرفق به نظامه الأساسي، فدخل حيز النفاذ بتاريخ القرار رقم (٢٩٢) المذكور. وعندما انتهت الدول الأعضاء من إرسال أسماء ممثليها في البرلمان العربي الانتقالي إلى الأمانة العامة لجامعة الدول العربية انعقدت دورته الأولى يومي ٢٧ و ٢٠٠٥/١٢/٢٨، في مقر الجامعة وانتخب رئيسه ونوابه ومكتبه وشكلت لجنة خاصة تولت وضع مشروع نظامه الداخلي الذي أقره البرلمان في جلسة ٢٠٠٦/٣/١٧[٢].

---

١ – راجع موقع البرلمان العربي على الإنترنيت على العنوان التالي:

http://alparlamanalarabi.org/StaticPages.aspx?id=٢٦

٢ – راجع موقع البرلمان العربي على الإنترنيت على العنوان التالي:

http://alparlamanalarabi.org/StaticPages.aspx?id=٢٦

ونص النظام الأساسي على أن البرلمان العربي الانتقالي يتكون من أربعة أعضاء لكل دولة عضو في جامعة الدول العربية. وتتم تسمية العضو من قبل برلمانه الوطني. ويكتسب العضوية في البرلمان العربي الانتقالي من تاريخ هذه التسمية ولا تنتهي من حيث المبدأ إلا بانتهاء مدة هذا البرلمان، على أنها قد تنتهي قبل هذا الأجل بالوفاة أو بقبول الاستقالة، أو بعدم تجديد انتخاب العضو ببرلمانه الوطني، أو بزوال الصفة التي تمت تسميته على أساسها إذا كان غير منتخب. وهكذا ربط النظام الداخلي بين العضوية في البرلمان العربي الانتقالي والعضوية في البرلمان الوطني، وهو المنحى ذاته الذي اعتمده البرلمان الأوروبي في بداياته وقبل تبنّي مبدأ الاقتراع المباشر. ونص النظام الأساسي على أن أعضاء البرلمان العربي الانتقالي يمارسون مهامهم بحرية واستقلال، ذلك أنهم لا يعتبرون مندوبين ممثلين لبرلماناتهم الوطنية. فالعضو كما نُصّ على ذلك، يمثل الأمة العربية بأسرها ويرعى المصلحة العامة وهو حر فيما يبديه من أراء وأفكار في البرلمان أو في لجانه. ولا تجوز مساءلته عن ذلك مطلقاً (المادة ٧ من النظام الداخلي). وفي ذلك تأكيد على الطبيعة التمثيلية الشعبية للبرلمان العربي الانتقالي، وإشارة إلى الضمانات القانونية والإجرائية التي تشعر العضو بأنه يمارس مهمة قومية فلا يكون صوته صدى لمواقف حكومته[1].

***

الفرع الثالث: تعريف ومبررات تأسيس البرلمان العربي

عرفت (المادة ٢) من النظام الداخلي للبرلمان العربي الانتقالي، البرلماني العربي (جهاز تم إنشاؤه بهدف تحقيق تمثيل نيابي لشعوب الدول الأعضاء وتوسيع المشاركة السياسية في صنع القرارات الصادرة عن مجلس الجامعة ومجالس الهيئات والمنظمات المنبثقة عنها من خلال التجمع الشعبي الذي يتكون منه هذا الجهاز، لتحقيق تطلعات الأمة العربية وطموحاتها في إقامة نظام عربي يحقق أمانيها في التنمية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية وفي احترام القانون وتعزيز الديمقراطية وحقوق الإنسان وصولاً إلى الوحدة العربية الشاملة).

وجاء في مقدمة النظام الأساسي للبرلمان العربي، الذي صدر بقرار من مجلس الجامعة في ٢٩ آذار ٢٠١٢، بأن قادة العرب قرروا تأسيس البرلمان العربي من منطلق:

١) التمسك بالأهداف والمبادئ التي نص عليها ميثاق جامعة الدول العربية،
٢) ضرورة تطوير منظومة العمل العربي المشترك وتعزيز مقوماتها وتحديث آلياتها.

---

١ – راجع موقع البرلمان العربي على الإنترنيت على العنوان التالي:

http://alparlamanalarabi.org/StaticPages.aspx?id=٢٦

٣) ضرورة إقامة نظام عربي يكون فضاءً لممارسة الديمقراطية والحرية وحقوق الإنسان والتنمية الشاملة والمستدامة.

٤) الوصول إلى الوحدة العربية الشاملة من خلال تقوية الروابط بين أبناء الأمة العربية وتعزيز المواطنة وتعزيز مبدأ الشورى والديمقراطية.

٥) اعتبار البرلمان العربي من المستلزمات الرئيسية لفسح المجال أمام مشاركة الشعب والمواطنين العرب لاتخاذ القرارات المصيرية. اعتبار البرلمان العربي كذلك بمثابة منهج وأداة للحوار والقرار، وقوة دفع شعبية لمنظومة العمل العربي المشترك، وشريكا فاعلا في رسم السياسة العربية المشتركة، خدمة للمصالح العليا للأمة العربية.

٦) سعيا لتأمين حاضر ومستقبل الأمة العربية، ومواجهة تحديات التحولات العلمية والمعرفية والبيئية في عصر العولمة والتكتلات الإقليمية والدولية، وتحقيق الأمن والسلم الدوليين فقد جاء قرار تأسيس البرلمان العربي نتيجة لإدراك الحقائق التالية:

أ) إن الوقوف أمام التحديات التي تواجه الدول العربية في عصر العولمة، على كل الأصعدة السياسية والاقتصادية والعلمية والتكنولوجية، يفرض على الدول العربية لمواجهتها التوجه نحو المزيد من التكامل.

ب) إن التوجه نحو المزيد من التكامل لا يمكن تحقيقه بالآليات والمناهج التقليدية التي سارت عليها جامعة الدول العربية خلال أكثر من ستين سنة منذ تأسيس الجامعة في عام ١٩٤٥. بل لا بد من إتباع آليات ومناهج جديدة من أجل ذلك.

ج) إن المزيد من التكامل وتحقيق الوحدة يتطلب إدخال المواطن العربي، الطرف الذي لطالما كان غائبا في عملية التكامل العربي بشكل مباشر، ويتطلب كذلك تعزيز دوره في عملية صنع القرار. كذلك تعزيز الروابط بين مواطني جميع الدول الأعضاء في الجامعة، كون العملية ترتبط بمستقبلهم وحياتهم أولا وأخيرا. وكونهم المصدر الرئيسي للقوة والشرعية.

د) إن إشراك المواطن العربي في عملية التكامل يتطلب دمقرطة الجامعة العربية. وتأسيس البرلمان العربي هو الآلية والوسيلة الأنسب لتحقيق هذا الغرض. وهو، كما جاء في القرار، المؤسسة البرلمانية التي تكون أداة للحوار والقرار وقوة الدفع الشعبية لمنظومة العمل العربي، وشريكا فاعلا في رسم السياسة العربية المشتركة، خدمة للمصالح العليا للأمة العربية.

جاء قرار تأسيس البرلمان، إذن، بهدف دفع عملية الوحدة العربية وتعزيز العمل العربي المشترك ليكون في مستوى تحديات وضرورات العصر. ولكن لا يكفي تأسيس البرلمان العربي لتحقيق هذه

الأغراض، بل لابد من تحديد كيفية تشكيله وآليات عمله واختصاصاته وعلاقته بمؤسسات الجامعة الأخرى، فله دور كبير فيما إذا كان في موقع يستطيع تحقيق ذلك الطموح. وسنتطرق في الفروع التالية إلى النظام الأساسي والنظام الداخلي للبرلمان العربي الدائم وتحليله، وبالتالي مقارنته بالبرلمان الأوروبي ومعرفة ما إذا كان هذا البرلمان، بتشكيله واختصاصاته، يستطيع أن يكون في مستوى الأمنيات. وسنشرح ذلك عند تقييمنا للبرلمان العربي الدائم، وهذا ما سنتطرق إلية في المطلب القادم.

***

المطلب الثاني: تشكيلة البرلمان العربي وسير عمله

وافق مجلس الجامعة على مستوى القمة، في ٢٩ آذار ٢٠١٢، على مشروع النظام الأساسي للبرلمان العربي الدائم. ونحاول في هذا المطلب أن نقوم بعرض وتحليل البرلمان العربي الدائم من أهم جوانبه ومقارنته بالبرلمان الأوروبي، بهدف تحديد مكامن الضعف والقوة لهذا البرلمان الذي أصبح محل اهتمام الذين ينظرون إلى الجماعة العربية بعين المؤسسة التي من المنتظر أن تحقق حلم الوحدة العربية:

***

الفرع الأول: تشكيلة البرلمان العربي

يتكون البرلمان العربي من أربعة أعضاء لكل دولة عضو، ويراعى في ذلك تمثيل المرأة[١]. وإذا أخذنا عدد الدول الأعضاء في جامعة الدول العربية، وهو ٢٢ دولة، نستنتج بأن عدد أعضاء البرلمان العربي سيكون ٨٨ عضوا.

وهنا يمكن تسجيل بعض الملاحظات:

١) إن عدد مقاعد البرلمان العربي هو ٨٨ مقعدا لجميع الدول العربية المشاركة في جامعة الدول العربية، وهو عدد قليل بالنسبة لعدد سكان جميع الدول العربية، الذي لا يقل عن ٣٥٠ مليوناً. وبذلك تكون نسبة عدد سكان جميع الدول إلى عدد أعضاء البرلمان العربي ٤ ملايين شخص تقريباً لكل مقعد. وإذا أخذنا بنظر الاعتبار أن عضو البرلمان العربي يمثل الأمة العربية بأسرها، كما جاء في (المادة ٧) من النظام الأساسي، وجدنا أن مبدأ التمثيل في البرلمان العربي ضعيف جداً، في حين أن عدد أعضاء البرلمان الأوروبي هو ٧٥١ مقعدا لما يقارب الـ ٥٠٠ مليون من السكان، أي بنسبة ٦٦٥ ألف شخص تقريباً لكل مقعد. والحقيقة

١ – المادة الثالثة من النظام الأساسي للبرلمان العربي.

أننا لا ندرك الحكمة من تحديد عدد مقاعد البرلمان العربي بـ٨٨، ولماذا لا يكون العدد ٥ أو ٦ أو ٧... مقاعد لكل دولة، في الوقت الذي نرى فيه أن مقاعد برلمان الكثير من الدول العربية التي لا يتجاوز عدد سكانها ٥٠ مليون شخص أكثر من عدد مقاعد البرلمان العربي. ففي العراق، مثلاً، ٣٢٥ مقعدا لما يقارب ٣٠ مليون نسمة، وفي سوريا ٢٥٠ مقعدا لما يقارب ٢٠ مليون نسمة، وفي لبنان ١٢٨ مقعدا لما يقارب ٤ ملاين نسمة...الخ.

ولذا نقترح تعديل هذا الرقم وجعله ٣٥٠ مقعدا، بخفض نسبة تمثيل السكان إلى (مليون شخص لكل مقعد) بدلا من (٤ ملايين شخص لكل مقعد). وإذا كانت ازدواجية العضوية في البرلمانات الوطنية والبرلمان العربي، هي السبب في تحديد هذا العدد القليل لمقاعد البرلمان العربي، نقترح انتخاب أعضاء البرلمان العربي بانتخاب مباشر، وبدوام كامل لتلافي هذه الازدواجية في العضوية، الواردة في (المادة ٤) من النظام الأساسي للبرلمان العربي.

٢) إن مبدأ تحديد أربعة مقاعد لكل دولة عرضة للانتقاد، لأن هذا المبدأ لم يأخذ بعين الاعتبار الاختلاف الكبير بين الدول الأعضاء من ناحية عدد السكان. ففي حين لا يقل عدد سكان مصر عن ٨٠ مليون نسمة، ولها ٤ مقاعد في البرلمان العربي، نجد أن لدولة مثل جزر القمر لا تصل عدد سكانها إلى مليون شخص، أربعة مقاعد أيضا.

وإذا رجعنا إلى تجربة البرلمان الأوروبي، نلاحظ أن تحديد عدد مقاعد البرلمان لكل دولة تم وفقا لعدد سكانها، منذ بداية تجربة التكامل الأوروبي، ولكن مع تحديد الحد الأعلى والحد الأدنى في معاهدة لشبونة عام ٢٠٠٩، بحيث لا يتجاوز عدد مقاعد أية دولة ٩٦ مقعدا مهما يكن عدد سكانها، ولا تقل عدد مقاعد أصغر الدول عن ٦ مقاعد، مهما يقلّ عدد سكانها، وذلك من أجل إيجاد توازن بين تمثيل الدول الكبيرة والدول الصغيرة، ولكن مع مراعاة عدم المساواة الحقيقية في الواقع، كما أشرنا إلى ذلك في السابق.

ولهذه الأسباب يمكن القول بأن هذا يعد خللا في البرلمان العربي، لأنه إذا كان البرلمان العربي مؤسسة استحدثت لتمثيل مواطني الدول العربية فإنه يجب تمثليهم حسب مبدأ (مقعد لكل عدد معين من المواطنين) بغض النظر عن الدول. وإذا كان البرلمان العربي يمثل الدول فما هو الفرق بينه وبين باقي مؤسسات الجامعة مثل مجلس الجامعة؟ ولماذا أُستحدث البرلمان العربي أصلا؟

إننا نقترح مراجعة هذا المبدأ أيضا ليتناسب مع مبدأ التمثيل الديمقراطي. ولا مانع من تحديد الحد الأعلى والحد الأدنى لعدد مقاعد الدول الكبيرة والدول الصغيرة، بهدف مراعاة عدم هيمنة الدول الكبيرة من حيث عدد السكان بشكل تام على أعمال البرلمان.

٣) لم يُراعِ في تشكيل البرلمان العربي تمثيل الاختلافات القومية والإيديولوجية والإثنية والطائفية الموجودة داخل البرلمانات الوطنية التي تعكس بشكل من الأشكال، الواقع الديموغرافي أو

الإيديولوجي في الدول الأعضاء، فقد اشترطت (المادة ٣) من النظام الأساسي مراعاة تمثيل المرأة فقط، ولم تُشر إلى كيفية انتخاب الأعضاء الأربعة في الدول الأعضاء، بل ترك الأمر لكل دولة حسب نظامه الدستوري والنظام الداخلي لبرلمانه. وهذا الأمر موضع انتقاد أيضا، لأن البرلمان العربي، إذا أُريد له أن يكون ممثلا لجميع مواطني الدول الأعضاء، وأن يكون وسيلة لربط جميع المواطنين ومشاركتهم في عملية صنع القرار داخل الجامعة، ومن ثم تعزيز عملية التكامل العربي، كما أشرنا إلى ذلك عند الحديث عن مبررات تأسيسه، فإن عليه يجب أن يراعى تمثيل المكونات القومية والإيديولوجية والإثنية والطائفية، قدر الإمكان، في الدول الأعضاء في الجامعة العربية.

***

الفرع الثاني: سير عمل البرلمان العربي

ما هو النظام الذي يخضع له هذا البرلمان؟ وماهي دوراته؟ وكيف يعقد جلساته؟ وكيف تجري المناقشات وعمليات التصويت فيه؟ وما هي ميزانيته؟

أولا: النظام الأساسي والداخلي للبرلمان

من أجل تنظيم أعمال البرلمان وضمان حسن سير العمل فيه، أعطى النظام الأساسي البرلمان العربي صلاحية وضع وتطبيق وتعديل (النظام الداخلي Rules of Procedure)[١]. ويجوز للبرلمان تعديل النظام الأساسي بأغلبية ثلثي أعضائه. ويصبح التعديل نافذا بعد إقراره من مجلس الجامعة[٢]. وللبرلمان حق تعديل نظامه الداخلي بناءً على طلب يقدم من خمسة عشر عضوا وبموافقة أغلبية الأعضاء[٣].

ولكن لم يحدد النظام الأساسي ما إذا كانت موافقة مجلس الجامعة على تعديل النظام الأساسي للبرلمان العربي يجب أن تكون بالإجماع أو بالأغلبية، فلو رجعنا إلى (المادة ١٦) من ميثاق الجامعة، أمكننا القول بأن تعديل النظام الأساسي للبرلمان العربي يمكن أن يتم في المجلس بأغلبية الآراء قياسا على وضع النظام الداخلي لكل من المجلس واللجان والأمانة العامة. ولكن إذا رجعنا إلى المادة المذكورة رأينا أنها جاءت بشكل حصري، فهي تنص على أنه (يكتفي بأغلبية الآراء لاتخاذ المجلس قرارات نافذة في الشؤون الآتية)، وتحدد الشؤون بـ(شؤون الموظفين، وإقرار ميزانية الجامعة، ووضع نظام داخلي لكل من المجلس واللجان، والأمانة العامة، وتقرير فض أدوار الاجتماع). إذن لا

١ – المادة الخامسة–١٠ من النظام الأساسي للبرلمان العربي.

٢ – المادة الخامسة والعشرون من النظام الأساسي للبرلمان العربي.

٣ – المادة ٦٣ من النظام الداخلي للبرلمان العربي الانتقالي.

يمكن قياس المسائل الأخرى على تلك المسائل. ولكن لو قِسنا تعديل النظام الأساسي للبرلمان على تعديل ميثاق الجامعة، لقلنا إن أغلبية ثلثي دول الجامعة مطلوبة لذلك، كما جاء في (المادة ١٩) من الميثاق. وبما إن تعديل النظام الأساسي للبرلمان ليس أهم من تعديل ميثاق الجامعة، فإن الموافقة المطلوبة لتعديل نظام البرلمان العربي لا تصل في كل الأحوال إلى إجماع الدول الأعضاء.

ولكن هناك فرق فيما إذا كان تعديل النظام الأساسي للبرلمان خاضعاً للمادة ١٦ أم للمادة ١٩ من الميثاق، فإذا أُخضع للمادة ١٦، تم التعديل بالأغلبية البسيطة لعدد الدول الأعضاء، وهي تتحقق بموافقة ١٢ دولة. ولا يحق للدول المعارضة أن تتنصل من تنفيذ التعديلات، وهذا يعني أن التعديل، وفقا لهذه المادة، أيسر وأسهل إذا أراد بعض الدول الأعضاء تعديل اختصاصات البرلمان بحيث يصبح أكثر فاعلية في عملية التكامل العربي.

أما إذا أُخضع التعديل للمادة ١٩ من الميثاق، فإن الموافقة على التعديل، تتم بموافقة ثلثي عدد الدول الأعضاء، أي بموافقة ١٥ دولة، وللدولة التي لا تقبل التعديل أن تنسحب عند تنفيذه فورا، أي يكون التعديل في هذه الحالة من الأمور الصعبة، لأنه من غير المتوقع أن تضحى الجامعة بأعضائها من أجل تعديل اختصاصات البرلمان العربي.

وفي تجربة البرلمان الأوروبي أيضا لا يمكن تعديل اختصاصات البرلمان الأوروبي إلا من خلال معاهدات الاتحاد، والتي هي بدورها لا يمكن تعديلها إلا بموافقة جميع الدول الأعضاء.

نستنتج إذن من تجربة البرلمان العربي والبرلمان الأوروبي أن موضوع تعديل الاختصاصات والنظام الأساسي للبرلمانيْن يخضع لموافقة جميع الدول الأعضاء. ويرجع سبب ذلك ببساطة إلى أن البرلمان في كلتا التجربتين هو من المؤسسات المهمة وتتعلق اختصاصاته ونشاطاته بموضوع سيادة الدول الأعضاء، كون البرلمان جهازاً سياسياً وليس فنياً، وليس من السهل أن توافق الدول الأعضاء على التنازل عن سيادتها بهذه السهولة.

ثانيا: مقر البرلمان

يكون المقر الدائم للبرلمان العربي في دمشق. وللبرلمان إنشاء مكاتب له في أي دولة عضو. ولكن للبرلمان أو للجانه الاجتماع في مقر أي دولة عضو أو في مقر الجامعة. ويتمتع مقر البرلمان ومكاتبه وموظفوه بالحصانات والامتيازات المنصوص عليها في اتفاقيات المقر[١].

وبالنسبة إلى وضع المقر الدائم للبرلمان العربي في دمشق، نلاحظ أن مقر جامعة الدول العربية يقع في القاهرة، وأن البرلمان العربي هو أحد أجهزة الجامعة، وأن هناك علاقة دائمة بين مجلس

---

١ – المادة السادسة من النظام الأساسي للبرلمان العربي.

الجامعة والأمانة العامة من جهة وبين البرلمان العربي من جهة أخرى، وأن هذا الوضع قد يؤدي في المستقبل، وخاصة عندما يصبح البرلمان جهازاً أكثر فاعلية وأهمية في الجامعة، إلى التباطؤ في عمل البرلمان أو لجانه، مع العلم بأن أعضاء البرلمان في حاجة متواصلة إلى التفاعل والاحتكاك مع باقي أجهزة الجامعة، ومع العلم أيضاً بأن توزيع مؤسسات الاتحاد الأوروبي بين بروكسل ولوكسمبورج وستراسبورج كان قرارا خاطئا وأدى إلى إحداث تعقيد في أعمال جميع مؤسسات الاتحاد، وكلف الكثير من الأموال والوقت والجهد بالنسبة لكل العاملين في تلك الأجهزة. ولذلك نقترح أن يتم إصلاح تلك الفجوة منذ البداية وقبل أن يقطع البرلمان العربي شوطا كبيرا في العمل والوجود.

ثالثا: الفصل التشريعي ودورة جدول أعمال البرلمان

حددت (المادة ١٤) من النظام الأساسي مدة كل فصل تشريعي بأربعة سنوات. وتبدأ كل دورة برلمانية عادية في شهر تشرين الأول من كل سنة وتنتهي في شهر حزيران من السنة التالية. ويعد ذلك موقفا منتقداً لا ينسجم مع الالتزامات الزمنية للعضوية المزدوجة (عضو البرلمان العربي وعضو برلمان بلاده). لأنه إذا أخذنا فترة الدورة البرلمانية في البرلمان العربي التي تمتد كل سنة لفترة ٨ أشهر تقريبا، فإننا نتوقع أن تتضارب مهام عضويته في البرلمان العربي مع مهامه في برلمان بلاده. وهذا الأمر قد يدفع بالدول الأعضاء إلى التوجه نحو انتخاب أعضاء متفرغين للبرلمان العربي. وبهذا يصبح الانتخاب المباشر لأعضاء البرلمان العربي أمراً واقعياً يدعم شرعية البرلمان العربي وقراراته وقد يؤدي إلى حصوله على المزيد من الاختصاصات داخل العملية التكاملية، ويعزز عملية الوحدة، كما لاحظنا ذلك عند دراستنا للبرلمان الأوروبي.

ويعد الأمين العام للبرلمان جدول أعمال دورات البرلمان، بناء على توجيهات رئيس البرلمان، ويقوم بإبلاغ أعضاء البرلمان بجدول الأعمال المرفق مع الأوراق والوثائق وتقارير اللجان، إن وجدت، قبل افتتاح دورة البرلمان بثلاثة أسابيع على الأقل[١].

ولا تجوز المناقشة في موضوع غير وارد في جدول الأعمال إلا في الأمور المستعجلة، وتحت بند ما يستجد من الأعمال، وبموافقة البرلمان بناء على طلب الرئيس أو خمسة عشر عضواً على الأقل. ويصدر القرار دون مناقشة. وللبرلمان أن يقرر بأغلبية أعضائه الحاضرين تقديم موضوع على غيره من الموضوعات المدرجة على جدول الأعمال، إذا طلب ذلك الرئيس أو إحدى اللجان من خلال رئيسها أو مقررها في حالة غياب الرئيس، وإذا طلب ذلك خمسة عشر عضواً[٢].

---

١ – المادة ٤٧ من النظام الداخلي للبرلمان العربي الانتقالي.

٢ – المادة ٥٥ من النظام الداخلي للبرلمان العربي الانتقالي.

رابعا: جلسات البرلمان

يفتتح رئيس البرلمان جلسات البرلمان في مواعيدها المحددة ولا يكون انعقاد البرلمان صحيحاً إلا بحضور أكثر من نصف أعضائه، فإذا لم يكن النصاب مكتملاً، تؤجل الجلسة لمدة ساعة، وينعقد البرلمان بعدها أيا يكن عدد الأعضاء الحاضرين. ولا يتم اتخاذ أي قرار إلا بتوفر النصاب القانوني للانعقاد. ويتولى الرئيس رئاسة جلسات البرلمان، ويفتتح دورات انعقاده وجلساته، ويعلن فضهما، ويرفع الجلسة للاستراحة أو لغير ذلك من أسباب. ويعاون الرئيس اثنان من نوابه في إدارة الجلسة، فإذا غاب الرئيس أو غادر قاعة الجلسة تولى الرئاسة أحد نوابه وفقاً لترتيبهم[١].

تضع الأمانة العامة تحت تصرف الأعضاء قبل افتتاح الجلسة بنصف ساعة دفاتر الحضور لتوقيعها عليها قبل حضور الجلسة. ويكون جلوس الأعضاء في مقاعدهم وفقاً لترتيب جلوسهم الذي يعده المكتب في أول كل دورة قبل أول اجتماع لها بحسب الحروف الأبجدية للأسماء، وبدءاً بالحرف الذي يجري اختياره بالقرعة في كل مرة. وبعد افتتاح الجلسة يتلو الأمين العام، أو من يحل محله عند غيابه، أسماء الغائبين عن الجلسة بإذن، وأسماء الغائبين دون إذن. ولا يجوز لعضو البرلمان أن يتغيب عن أكثر من جلسة إلا بعد استئذان الرئيس، فإذا كان الغياب لدورة كاملة وجب استئذان المكتب. ولا يجوز للعضو الذي حضر الجلسة، الانصراف منها نهائياً قبل انتهائها إلا بأذن من الرئيس[٢].

يلاحظ مما تقدم أن جلوس الأعضاء داخل قاعة البرلمان لا يجري على أساس وطني بل حسب الترتيب الأبجدي لأسمائهم. ويعد هذا خطوة إيجابية لنبذ التقسيم الوطني داخل البرلمان. وبالمقارنة مع البرلمان الأوروبي، نرى إن توزيع المقاعد في هذا البرلمان يتم يكون على أساس إيديولوجي، ويعد هذا خطوة للأمام في طريق تثبيت ما فوق وطنية البرلمان العربي.

وتكون جلسات البرلمان علنية ما لم يقرر البرلمان بأغلبية أعضائه الحاضرين جعلها سرية، وذلك بناء على اقتراح الرئيس أو خمسة عشر عضواً على الأقل، وتكون مناقشة الطلب في جلسة سرية. ولا يجوز أن يحضر الجلسة السرية أحد من غير الأعضاء إلا من يرخص لهم البرلمان بذلك . وللبرلمان أن يقرر الاكتفاء بتدوين القرارات أو التوصيات التي يقررها في جلسته السرية. وله أن يقرر تدوين مناقشاتها أو ملخصاً لها. ويتولى تحرير المحضر من يكلفه البرلمان من أعضائه أو من

---

١ – المادة ٥٢ من النظام الداخلي للبرلمان العربي الانتقالي.

٢ – المادة ٥١ والمادة ٥٣ من النظام الداخلي للبرلمان العربي الانتقالي.

موظفي الأمانة، المرخص لهم بحضور الجلسة. ولا يجوز لغير الأعضاء الإطلاع على المحضر. وللبرلمان في أي وقت أن يقرر نشر محضر الجلسة السرية أو نشر بعضه[١].

ويجوز لرئيس البرلمان دعوة ممثلين عن البرلمانات الوطنية أو الإقليمية أو الدولية أو ما يماثلها، وكذا المنظمات الدولية والإقليمية، ومؤسسات المجتمع المدني، لحضور جلسات البرلمان. ولا يجوز لهم الكلام إلا بإذن من الرئيس[٢].

خامسا: المناقشات والتصويت في البرلمان

يدير رئيس البرلمان المناقشات. ويعطي الرئيس الكلام أولاً للأعضاء المقيدة أسماؤهم في الأمانة العامة، ثم للأعضاء الذين يطلبون الكلام في الجلسة. ولا يتقيد رئيس اللجنة أو مقررها بهذا الترتيب عند مناقشة تقارير اللجان. ولا يجوز للعضو، بغير إذن من الرئيس، أن يتحدث في الموضوع الواحد أكثر من مرتين، أو أن يتجاوز حديثه الوقت الذي حدده الرئيس بموافقة البرلمان. ويتخلى الرئيس عن رئاسة الجلسة إذا أراد الاشتراك في مناقشة موضوع معين ويسري هذا الحكم على نائبي الرئيس في إدارة الجلسة. ولا تجوز مقاطعة المتكلم أو منعه من الاسترسال في كلامه قبل انتهاء الوقت المخصص له، إلا لتوجيه النظر إلى نقطة نظام تتعلق بمخالفة النظام الداخلي، أو عند إساءته لغيره[٣].

ويكون قفل باب النقاش في الحالات الثلاث الآتية وبالترتيب ذاته[٤]:

١) تقديم طلب بقفل باب النقاش من خمسة عشر عضواً. ويأذن الرئيس بالكلام في هذه الحالة لاثنين من المؤيدين واثنين من المعارضين على الأقل وبالتناوب.
٢) انتهاء الوقت الذي حدده الرئيس بموافقة البرلمان لمناقشة الموضوع.
٣) استنفاد المسجلين للكلام لفرصهم.

تصدر قرارات وتوصيات البرلمان بالأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين، وذلك في غير الحالات التي تشترط فيها أغلبية خاصة. وعند تساوي الأصوات يعتبر الأمر الذي جرت المداولة في شأنه مرفوضاً. ويجري التصويت في البرلمان إما نداء بالاسم، أو برفع الأيدي، أو باستخدام الجهاز الإلكتروني، مع مراعاة الأحكام الخاصة بالاقتراع السري في الحالات المنصوص عليها في هذا النظام. ويعلن الرئيس القرارات والتوصيات. وتعد الأمانة العامة بعد كل جلسة ملخصاً لمحضرها يبين

---

١ – المادة ٥٤ من النظام الداخلي للبرلمان العربي الانتقالي.

٢ – المادة ٥٠ من النظام الداخلي للبرلمان العربي الانتقالي.

٣ – المادة ٥٧ من النظام الداخلي للبرلمان العربي الانتقالي.

٤ – المادة ٥٩ من النظام الداخلي للبرلمان العربي الانتقالي.

بصفة عامة الموضوعات التي عرضت على البرلمان وما دار فيها من مناقشات وما اتخذ فيها من قرارات لعرضه على الرئيس لإقراره قبل توزيعه على أجهزة النشر المختلفة[١].

سادسا: ميزانية البرلمان

تكون للبرلمان ميزانية سنوية مستقلة، تعدها الأمانة العامة لإيرادات ومصروفات البرلمان، وتعرض على مكتب البرلمان للتدقيق فيها وإبداء الملاحظات عليها وإحالتها على لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية لمناقشتها واقتراح التعديلات اللازمة عليها تمهيداً لعرضها على البرلمان قبل بدء السنة المالية بشهرين على الأقل لإقرارها. ولا يجوز فض دورة الانعقاد قبل إقرار البرلمان لمشروع الميزانية[٢].

وإذا لم يصدر قرار البرلمان بإصدار الميزانية قبل بدء السنة المالية يعمل بالميزانية القديمة لحين صدور الجديدة. وتجبى الإيرادات وتنفق المصروفات وفقاً للأنظمة المعمول بها في نهاية السنة المذكورة[٣].

وتتكون موارد البرلمان من[٤]:

١) حصص سنوية متساوية وملزمة تسددها حكومات الدول الأعضاء خلال الأشهر الثلاثة الأولى من كل سنة ميلادية.
٢) التبرعات والهبات والوصايا. ويشترط لقبول الأجنبية أو الخاصة منها موافقة البرلمان.
٣) الأموال التي آلت إليه من البرلمان العربي الانتقالي.
٤) أصول وعوائد أموال البرلمان.

ويظهر مما تقدم أن استقلالية ميزانية البرلمان العربي يقصد بها استقلالية ميزانيته عن ميزانية باقي مؤسسات الجامعة، وهذا لا يعني وجود موارد مالية للبرلمان مستقلة عن الدول الأعضاء. فالبرلمان العربي، كباقي مؤسسات الجامعة، يعتمد على مساهمات الدول الأعضاء، أو الهبات أو الوصايا.

***

---

١ – المادة ٦٣ من النظام الداخلي للبرلمان العربي الانتقالي.

٢ – المادة العشرون من النظام الأساسي للبرلمان العربي والمادة ٦٧ من النظام الداخلي للبرلمان العربي الانتقالي.

٣ – المادة ٦٨ من النظام الداخلي للبرلمان العربي الانتقالي.

٤ – المادة الثانية والعشرون من النظام الأساسي للبرلمان العربي.

الفرع الثالث: أعضاء البرلمان

كيف يتم انتخاب أعضاء البرلمان؟ وكيف تنتهي العضوية؟ وهل يتمتع العضو بالحصانات والامتيازات؟

أولا: انتخاب الأعضاء

يتم اختيار أعضاء البرلمان وفقا لأحدى الطرق التالية[١]:

١) بالاقتراع المباشر.
٢) من قبل برلماناتهم الوطنية أو ما يماثلها في كل دولة عضو، على أن يكونوا أعضاء في برلماناتهم الوطنية أو ما يمثلها.
٣) بتسميتهم وفقا للنظام الدستوري والأنظمة الأساسية لكل دولة عضو، على أن يكونوا أعضاء في برلماناتهم الوطنية أو ما يماثلها.

يظهر مما تقدم أن الجامعة العربية سارت على خطى بدايات تجربة التكامل الأوروبي فيما يتعلق بتحديد أعضاء البرلمان العربي الدائم، وذلك إما بإجراء الانتخابات المباشرة في الدول الأعضاء، وإما باختيارهم من بين أعضاء البرلمانات الوطنية أو المؤسسات التي تماثل البرلمان، لكل دولة حسب نظامها الدستوري.

يمكن القول إن النظام الأساسي للبرلمان قد اتخذ منهجاً وسطاً ومعتدلاً في انتخاب أعضائه، فمن جهة فتح المجال للدول الأعضاء لانتخاب أعضاء البرلمان بالانتخابات مباشرة، وجعل من هذا الخيار الأفضل، بمعنى أن للدول الأعضاء طوعا أن تختار أعضاء البرلمان العربي بالانتخابات المباشرة. وفتح المجال في نفس الوقت لانتخاب أعضاء البرلمان من بين أعضاء البرلمانات الوطنية، او من بين أعضاء المؤسسات في بعض الدول العربية التي تماثل البرلمان، مثل مجلس الشورى في قطر والسعودية، الذي يتم تعيين أعضائه من دون انتخابهم مباشرة، وذلك إما من قبل البرلمانات الوطنية أو من قبل سلطات دستورية أخرى وفقا للنظام الدستوري لكل بلد. فمثلا يتم تعيين أعضاء مجلس الشورى القطري من قبل أمير قطر، ففي هذه الحالة يمكن للأمير أن يختار من بين أعضاء مجلس الشورى أعضاء للبرلمان العربي.

إن هذا الاتجاه إيجابي وموضع انتقاد في آن معاً. إنه إيجابي لأن النظام الأساسي تم إقراره من قبل الدول الأعضاء في الجامعة. وبما أن الدول العربية تقوم بدور رئيسي في الجامعة، فلا يمكن فرض صيغة معينة عليها من دون موافقتها. ومجرد موافقتها على الانتخابات المباشرة، ولو بشكل

---

١ – المادة الرابعة من النظام الأساسي للبرلمان العربي.

اختياري، يعد خطوة إيجابية، لأن طول فترة الدورات البرلمانية كما أشرنا في السابق سيشكل عبئاً على أعضاء البرلمان العربي نظرا لازدواجية عضويتهم في البرلمان العربي وبرلمان بلادهم في نفس الوقت، الأمر الذي قد يدفع الدول الأعضاء رويدا رويدا للتوجه نحو إجراء الانتخابات المباشرة ليكون أعضاء البرلمان العربي متفرغين لمهام البرلمان العربي كليا.

إن مسلك النظام الأساسي بعدم إلزام الدول الأعضاء بانتخاب أعضاء البرلمان العربي مباشرة هو محل انتقاد، لأن تجربة التكامل الأوروبي تنبئنا بأنه إذا أُريد أن يقوم البرلمان بدور رئيسي في عملية التكامل يجب انتخابه مباشرة من قبل مواطني الدول المشاركة فيها، فهذا يؤدي إلى تعزيز شرعيته أولا، وبالتالي استقلاله عن الدول الأعضاء، ويؤدي كذلك إلى ربط المواطنين بشكل مباشر بالعملية التكاملية ويفسح في المجال لهم ليشاركوا مباشرة في عملية صنع القرار.

يبدو مما سبق أن واضعي النظام الأساسي قد استفادوا من بدايات تجربة التكامل الأوروبي فيما يتعلق بكيفية انتخاب أعضاء البرلمان العربي، ولكنهم لم يهتموا بتطور البرلمان الأوروبي في هذا المجال. وإذا قسنا تجربة البرلمان العربي في هذا الشأن بتجربة البرلمان الأوروبي، رأينا إن البرلمان العربي مازال يعيش في خمسينات تجربة البرلمان الأوروبي.

ثانيا: انتهاء العضوية

تنتهي العضوية في البرلمان العربي بأحد الأسباب التالية[١]:

١) انتهاء ولاية العضو، أو
٢) عدم تجديد عضويته في البرلمان العربي لعدم تجديدها في برلمانه الوطني، أو
٣) بتوليه منصبا تنفيذيا أو قضائيا، أو
٤) استقالته، أو
٥) إسقاط عضويته، أو
٦) فقدانه الأهلية القانونية، أو وفاته.

إن تعتمد استمرارية العضوية في البرلمان العربي تعتمد، إذن على ثلاث ركائز: الركيزة الأولى، تتعلق بفترة الفصل التشريعي في البرلمان العربي ، والتي هي أربع سنوات، أو عدم إسقاط عضويته. والركيزة الثانية، تتعلق باستمرارية عضويته في برلمان بلاده إذا لم يكن منتخبا بانتخابات مباشرة، أو تجديد ولايته من قبل برلمانه الوطني أو من قبل الجهة التي قامت بتعيينه، أو توليه منصبا تنفيذيا أو قضائيا في بلاده. والركيزة الثالثة، تتعلق بشخص عضو البرلمان، وهي حالات الوفاة أو الاستقالة أو فقدان الأهلية القانونية.

١ – المادة الثالثة عشرة من النظام الأساسي للبرلمان العربي.

ولم يحدد النظام الأساسي للبرلمان العربي، ولا النظام الداخلي للبرلمان العربي الانتقالي، حالات إسقاط عضوية العضو في البرلمان العربي. ولكن بالنسبة لتحديد حالات إسقاط العضوية في برلمان بلاده فإنه يجب النظر في القوانين والأنظمة الداخلية لبرلمان كل بلد بمفرده. وكان من الأجدر أن يحدد النظام الأساسي للبرلمان العربي، أيضا، الحالات التي تؤدي إلى إسقاط العضوية.

أما فيما يتعلق باستقالة العضو من عضوية البرلمان العربي، فالبرلمان العربي هو المختص بقبول الاستقالة. ويجب تقديم الاستقالة كتابة إلى رئيس البرلمان الذي يتولى بدوره عرضها على البرلمان العربي في أول جلسة له تلي تاريخ تقديمها. وللعضو أن يعدل عن استقالته قبل صدور قرار البرلمان بقبولها. وفي حالة قبول الاستقالة يخطر الرئيس فورا الجهة المعنية لتسمية عضو آخر[١].

وإذا خلا مقعد لعضو في البرلمان قبل انتهاء مدة البرلمان، لأي سبب من الأسباب، تم تسمية غيره وفقا لأحكام النظام الأساسي، وذلك خلال ثلاثة أشهر من تاريخ الخلو. وفي حالة حل البرلمان الوطني الذي ينتمي إليه العضو حلا دستوريا أو غير دستوري تستمر العضوية في البرلمان إلى حين إجراء الانتخابات للبرلمان الوطني. وعند الاقتضاء يتكفل البرلمان العربي بنفقات ومصاريف العضو[٢].

يظهر مما تقدم أن اعتماد استمرار عضوية عضو البرلمان العربي على ثلاث ركائز مختلفة ربما يؤدي إلى عدم استقرار العضوية في هذا البرلمان، أي ربما يؤدي إلى تبديل الأعضاء بشكل واسع، لأنه إما أن يتم تبديلهم بانتهاء فترة البرلمان العربي، وإما بسبب برلمانهم الوطني وإما لأسباب ذاتية. وإذا حدث ذلك فإنه سيؤثر بالتأكيد في سير الأمور وعمل البرلمان العربي، لأنه من المهم أن يعمل عضو البرلمان العربي فترة كافية ليؤدي مهامه بشكل جيد. واستنادا إلى ذلك يمكن توقع حالة غريبة جدا قد تحدث في البرلمان العربي، وهي حالة فقدان عضو البرلمان العربي صفته عضواً في برلمان بلاده بسبب حل هذا البرلمان حلا دستوريا أو غير دستوري، واستمرار عضويته في البرلمان العربي لكي لا يصبح مقعده شاغرا. وفي هذه الحالة لا نعرف إلى ماذا استند البرلمان العربي في إضفاء صفة الشرعية على عضو في برلمانه في حين أن هذا العضو قد فقد شرعيته بشكل دستوري أو غير دستوري في بلاده؟ لقد كان الأجدر بالبرلمان العربي أن يوقف عضوية الأعضاء الذين فقدوا عضويتهم في بلدانهم إلى حين أن تستقر الأوضاع في بلدانهم أو يتم انتخاب برلمان جديد.

إن السبب في كل ما تقدم يعود إلى ازدواجية العضوية للعضو في البرلمان العربي وبرلمان بلاده في ذات الوقت. ويمكن تلافي ذلك بسهولة بأن يكون عضو البرلمان العربي متفرغا لعمله في البرلمان

---

١ – المادة ١١ من النظام الداخلي للبرلمان العربي الانتقالي.

٢ – المادة ١٢ من النظام الداخلي للبرلمان العربي الانتقالي.

العربي وبدوام كامل. ويتحقق ذلك، في ضوء تجربة البرلمان الأوروبي، بإلزام الدول المشاركة في الجامعة بانتخاب أعضاء البرلمان العربي مباشرة ومن خلال الانتخابات العامة.

ثالثا: الاستقلالية والحصانات

يمثل عضو البرلمان الأمة العربية بأسرها ويمارس مهامه بكل حرية واستقلال[١]. ويؤدي عضو البرلمان قبل مباشرة مهامه اليمين التالية: (أقسم بالله العظيم أن أعمل على تحقيق أهداف الأمة العربية وأن أرعى مصالحها وأن أؤدي مهامي بالأمانة والصدق) [٢].

فهناك علاقة جدلية بين تمثيل الأمة العربية بأسرها من قبل عضو البرلمان العربي وبين حريته واستقلاليته في أداء عمله. ولهذا يجب توفير الوسائل التي تمكنه من أداء عمله بحرية واستقلالية. وقد حدد النظام الأساسي للبرلمان ثلاثة أنواع من الحصانات لعضو البرلمان أثناء فترة عضويته، وهي:

١) الحصانة البرلمانية: لا يسأل عضو البرلمان عما يبديه من آراء أثناء قيامه بمهامه أو بسببها[٣]. وعليه أن يمارس عمله وهو حر فيما يبديه من آراء وأفكار في البرلمان أو في لجانه. ولا تجوز مساءلته أو مؤاخذته على ذلك بأي حال من الأحوال[٤].

٢) الحصانة الدبلوماسية: يتمتع أعضاء البرلمان، أثناء أو بمناسبة قيامهم بمهامهم في كل دولة عضو، بالمزايا والحصانات المنصوص عليها في ميثاق جامعة الدول العربية واتفاقياتها ذات الصلة[٥].

٣) الحصانة القضائية: لا يجوز في غير حالة الجرم المشهود (التلبس) أن تتخذ ضد العضو إجراءات التحقيق، أو التفتيش، أو القبض، أو الحبس، أو أي إجراء جزائي آخر إلا بأذن من البرلمان أثناء دور الانعقاد أو بأذن المكتب فيما بين أدوار الانعقاد، وذلك كله في الحدود وبالشروط والقواعد التي تنص عليها اتفاقيات المزايا والحصانات التي تبرم لهذا الغرض[٦]. وتتلخص إجراءات رفع الحصانة في هذه الحالة بتقديم طلب الإذن برفع الحصانة عن العضو إلى رئيس البرلمان من قبل السلطة المختصة في الدولة المعنية باتخاذ الإجراءات الجزائية المشار إليها، أو ممن يريد رفع دعواه في هذه الدولة إلى المحاكم الجزائية مرفقاً بها أوراق القضية المطلوب اتخاذ إجراءات جزائية فيها، أو صورة من عريضة الدعوى التي يزمع

---

١ – المادة السابعة من النظام الأساسي للبرلمان العربي.

٢ – المادة الثامنة من النظام الأساسي للبرلمان العربي.

٣ – المادة التاسعة من النظام الأساسي للبرلمان العربي.

٤ – المادة ٧ من النظام الداخلي للبرلمان العربي الانتقالي.

٥ – المادة العاشرة الفقرة ٢ من النظام الأساسي للبرلمان العربي.

٦ – المادة الحادية عشر من النظام الأساسي للبرلمان العربي، والمادة ٨ من النظام الداخلي للبرلمان العربي الانتقالي.

رفعها مع المستندات المؤيدة لها. وتنظر لجنة الشؤون التشريعية والقانونية وحقوق الإنسان في البرلمان العربي في الطلب، لتقرير ما إذا كانت الدعوى كيدية يقصد بها منع العضو من أداء واجبه في البرلمان، وتقديم تقرير ذلك إلى البرلمان أو إلى مكتب البرلمان حسب الأحوال، خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إحالة الطلب إلى اللجنة. ويجب أن يصدر الإذن برفع الحصانة أو برفض رفعها خلال شهر من تاريخ تقديم التقرير المشار إليه وإلا أعتبر انقضاء شهر دون صدور قرار في هذا الصدد إذناً برفع الحصانة[١].

يظهر مما سبق أن النظامين الأساسي والداخلي للبرلمان العربي قد وفّرا حصانات جيدة لعضو البرلمان العربي، ليتمكن من أداء واجباته بشكل جيد. ويعتبر ذلك مسلكا إيجابيا لتحقيق أهداف البرلمان. ولكن إذا أخذنا بعين الاعتبار أن البرلمانات الوطنية هي التي تتحمل نفقات ممثليها في البرلمان العربي، كما جاء في المادة الثانية عشرة من النظام الأساسي للبرلمان العربي، فبامكاننا القول إن هذا سيضر باستقلاليته تجاه برلمان بلاده على الأقل.

***

المطلب الثالث: أجهزة البرلمان العربي واختصاصاته

للبرلمان العربي اختصاصات تتم ممارستها من خلال أجهزة مختلفة. وسنتطرق إليها في الفروع التالية:

***

الفرع الأول: أجهزة البرلمان العربي

تتكون هذه الأجهزة من الرئاسة واللجان والأمانة العامة.

أولا: الرئاسة

ينتخب البرلمان رئيسه ونوابه الأربعة لمدة سنتين قابلة للتجديد لمرة واحدة وفقا للنظام الداخلي[٢]، وذلك على الشكل التالي: يرأس جلسة انتخاب الرئيس أكبر الأعضاء سنا، ولا يكون انعقاد هذه الجلسة صحيحاً إلا بحضور ثلثي أعضاء البرلمان على الأقل. ويتم انتخاب الرئيس ونوابه بالاقتراع

١ – المادة ٩ من النظام الداخلي للبرلمان العربي الانتقالي.

٢ – المادة السادسة عشرة من النظام الأساسي للبرلمان العربي. ولم تحدد النظام الأساسي عدد نواب الرئيس. وتلافى النظام الداخلي هذا النقص وحدد عددهم بأربعة نواب. راجع المادة ١٥ من النظام الداخلي للبرلمان العربي الانتقالي.

السري المباشر، ما لم يتم التوصل إلى توافق في الآراء قبل الاقتراع. ويعلن التوافق على اختيار الرئيس أو نوابه دون اقتراع. ويكون انتخاب الرئيس بالأغلبية المطلقة لأصوات الأعضاء الحاضرين، فإن لم تتحقق هذه الأغلبية في المرة الأولى أعيد الانتخاب بين الاثنين اللذين حازا أكثر الأصوات. ويكون انتخاب نواب الرئيس بالأغلبية النسبية[١].

وفي حال الإخلال الجسيم بمهام الرئاسة، أو استحالة ممارسة الرئيس لصلاحياته، يجوز للبرلمان، بناء على طلب من خمسة عشر عضواً، أن يقرر إعفاء الرئيس من مهامه وانتخاب من يحل محله، في الجلسة ذاتها أو في جلسة تالية خلال ثلاثة أسابيع من تاريخ الإعفاء. ويتخذ قرار الإعفاء أو الانتخاب في جلسة تحضرها أغلبية الأعضاء[٢].

وفي حال خلو منصب الرئيس أو أحد نوابه لأي سبب من الأسباب، ينتخب البرلمان من يحل محله خلال ثلاثة أسابيع من تاريخ الخلو إذا كان البرلمان في دور الانعقاد، وخلال الأسبوع الأول من اجتماع البرلمان إذا حدث الخلو أثناء العطلة. ويكون الانتخاب وفقاً لأحكام المادة السابقة[٣].

وللرئيس الصلاحيات التالية[٤]:

١) تمثيل البرلمان في علاقاته بالغير وأمام القضاء، والتحدث باسمه، والإشراف على جميع أعماله، وأعمال الأمانة العامة، والسهر على تنفيذ نصوص النظام الداخلي.
٢) حضور اجتماعات مجالس الجامعة على مستوياتها المختلفة بالتنسيق مع الأمين العام للجامعة لعرض وجهة نظر البرلمان في الموضوعات التي أحيلت إليه والمدرجة على جداول الأعمال.
٣) تمثيل البرلمان في العلاقات البرلمانية العربية والإقليمية والدولية.

ويتولى نواب الرئيس، رئاسة البرلمان في حالة غياب الرئيس أو عدم تمكنه من مباشرة مهامه، وفقاً للترتيب الذي يقرره المكتب في أول اجتماع له. وللرئيس أن يفوض نائباً أو أكثر بعض اختصاصاته، على أن يحدد في قرار التفويض مهام التفويض ومدته. وللرئيس عند غيابه أن يفوض نائباً له أو أكثر للقيام بكل اختصاصاته أو ببعضها[٥].

---

١ – المادة ١٤ من النظام الداخلي للبرلمان العربي الانتقالي.
٢ – المادة ١٦ من النظام الداخلي للبرلمان العربي الانتقالي.
٣ – المادة ١٥ من النظام الداخلي للبرلمان العربي الانتقالي.
٤ – المادة ١٦ من النظام الداخلي للبرلمان العربي الانتقالي.
٥ – المادة ١٧ من النظام الداخلي للبرلمان العربي الانتقالي.

ثانيا: المكتب

يتشكل المكتب من الرئيس، ونواب الرئيس، ورؤساء اللجان الدائمين. ويتولى الرئيس رئاسة المكتب. وفي حال غيابه ينوب عنه في أعمال الرئاسة أحد نوابه وفقاً لترتيبهم. وللرئيس دعوة المكتب للاجتماع وتحديد الموضوعات التي تدرج في جدول أعماله. ويجوز لأي عضو في المكتب أن يطلب من الرئيس إدراج ما يراه من موضوعات في جدول الأعمال. ويتولى الأمين العام أمانة سر المكتب وتنفيذ قراراته[١].

ويتولى المكتب الاختصاصات التالية[٢]:

١) إعداد مشروع جدول أعمال الجلسات بناء على اقتراح الرئيس.
٢) تنسيق أعمال البرلمان واللجان.
٣) اختيار الوفود البرلمانية .
٤) قبول الدعوات الموجهة من البرلمانات الوطنية والبرلمانات والمنظمات الإقليمية والدولية لحضور اجتماعاتها، وإبداء الرأي للرئيس في توجيه الدعوة لهذه البرلمانات والمنظمات لحضور اجتماعات البرلمان.
٥) بحث أوجه تمويل البرلمان من موارد إضافية .
٦) الإشراف على إعداد مشروع موازنة البرلمان وحسابه الختامي قبل عرضهما على البرلمان لإقرارهما .
٧) إبداء الرأي ودراسة الاقتراحات الخاصة بتعديل النظام الداخلي للبرلمان.
٨) متابعة حالات التزام الأعضاء بحضور جلسات البرلمان أو اللجان، وحثهم على الالتزام بالحضور، مع عرض الأمر على البرلمان عند اللزوم ليتخذ ما يراه مناسبا.
٩) اتخاذ الإجراء المناسب في المخالفات التي يحيلها الرئيس على المكتب والمنسوبة للأمين العام أو إلى أحد الأمناء المساعدين، بعد التحقيق في هذه المخالفات.
١٠) وغير ذلك من المهام الواردة في النظام الداخلي أو الأعمال التي يكلفه بها البرلمان، وأي أمر آخر يرى الرئيس أخذ رأي المكتب فيه.

ثالثا: اللجان

يشكل البرلمان اللجان الدائمة الآتية[٣]:

١ – المادة ١٨ من النظام الداخلي للبرلمان العربي الانتقالي.
٢ – المادة ١٩ من النظام الداخلي للبرلمان العربي الانتقالي.
٣ – المادة ٢٠ من النظام الداخلي للبرلمان العربي الانتقالي.

١) لجنة الشؤون الخارجية و السياسية والأمن القومي.
٢) لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية.
٣) لجنة الشؤون التشريعية والقانونية وحقوق الإنسان .
٤) لجنة الشؤون الاجتماعية والثقافية والمرأة والشباب.

وتتكون كل لجنة من (٢٢) عضواً، مع مراعاة تمثيل المرأة قدر الإمكان في كل لجنة من تلك اللجان. وتؤلف اللجان الدائمة في أول اجتماع للبرلمان في الدورة السنوية العادية لمدة ثلاث سنوات. وتنعقد اللجان فيما بين أدوار الانعقاد لإنجاز ما لديها من أعمال إذا رأى الرئيس أو البرلمان أو رئيس اللجنة ما يدعو إلى ذلك[١].

وللبرلمان في أي وقت أن يشكل لجاناً أخرى دائمة أو مؤقتة، حسب حاجة العمل، ويضع لكل لجنة ما قد يراه من أحكام خاصة في شأنها. ويجوز للجنة، دائمة كانت أم مؤقتة، أن تشكل من بين أعضائها لجنة فرعية أو أكثر حسب ما تقتضيه أعمالها. وتضع اللجنة النظام الخاص بلجانها الفرعية[٢].

ويختار البرلمان أعضاء اللجان بالاقتراع السري وبالأغلبية النسبية إذا زاد عدد الأعضاء المرشحين عن عدد أعضاء اللجنة. ولا يجوز، عند تأليف اللجان الدائمة، انتخاب عضو واحد لأكثر من لجنة، أو اشتراك أكثر من عضو من جنسية واحدة في إحدى هذه اللجان أو في غيرها من اللجان[٣]. ولكن يجوز لكل عضو بدا له رأي أو ملاحظات أو تعديلات على موضوع محال على لجنة ليس عضواً فيها أن يبعث بذلك كتاباً إلى رئيس اللجنة لعرضه عليها، وللجنة أن تدعوه إلى حضور الجلسة التي تعينها لشرح وجهة نظره دون أن يشترك في التصويت. ولكل عضو حضور جلسات اللجان التي ليس عضواً فيها بموافقة اللجنة، على أن لا يشترك في التصويت. ولكل عضو الحق في الاطلاع على محاضر جلسات اللجان[٤].

ويتولى الرئيس دعوة اللجان للاجتماع لانتخاب رؤسائها ومقرريها. وتنتخب كل لجنة رئيساً ومقرراً لها من بين أعضائها. وفي حال غياب الرئيس ينوب عنه المقرر، فان غاب الاثنان حل محلهما أكبر الأعضاء سناً في إدارة اجتماعاتها، وفي هذه الحالة تكون له كل الصلاحيات المقررة لرئيس اللجنة[١].

---

١ – المادة ٢١ من النظام الداخلي للبرلمان العربي الانتقالي.
٢ – المادة ٢٢ من النظام الداخلي للبرلمان العربي الانتقالي.
٣ – المادة ٢٣ من النظام الداخلي للبرلمان العربي الانتقالي.
٤ – المادة ٣١ من النظام الداخلي للبرلمان العربي الانتقالي.
١ – المادة ٢٤ من النظام الداخلي للبرلمان العربي الانتقالي.

ويحيل الرئيس الموضوعات المحالة على البرلمان من مجلس الجامعة أو الأمين العام للجامعة على اللجان لدراستها وإعداد تقارير فيها، ويجوز له إحالة مسألة واحدة على أكثر من لجنة. وللبرلمان أن يقرر مناقشة أي مسألة دون إحالتها على اللجان المختصة، وله أن يقرر إحالة ما يراه من موضوعات مدرجة على جدول الأعمال على اللجنة المختصة أو على لجنة خاصة يشكلها من بين أعضائه. ويحيل الرئيس على اللجان جميع الأوراق المتعلقة بالمسائل المحالة عليها. ولأعضاء البرلمان حق الاطلاع عليها، ولهم أن ينقلوا صوراً منها بموافقة رئيس اللجنة[١]. وإذا رأت إحدى اللجان إنها مختصة بنظر موضوع أحيل على لجنة أخرى، أو إنها غير مختصة في الموضوع المحال عليها، أبدت ذلك للرئيس لإصدار القرار المناسب[٢].

وتعقد اللجان جلساتها بناء على دعوة من رئيسها، أو بناء على قرار سابق لها، أو بناء على دعوة من الرئيس. ويجب دعوتها للانعقاد إذا طلب ذلك ثلث أعضائها. وتكون دعوة اللجنة قبل موعد انعقادها بأسبوعين على الأقل. ويخطر الأعضاء بجدول أعمال اللجنة مرفقاً به المشروعات والأوراق المتعلقة بالموضوعات الواردة فيه قبل انعقاد جلسة اللجنة بأسبوع على الأقل[٣].

ويشترط لصحة اجتماع اللجنة حضور أكثر من نصف أعضائها. وفي حال عدم اكتمال النصاب يؤجل الاجتماع لمدة ساعة واحدة بعد الموعد المحدد. وحينئذ تنعقد اللجنة بحضور سبعة من أعضائها على الأقل وتصدر قراراتها وتوصياتها بالأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين. وعند تساوي الأصوات يكون صوت رئيس الاجتماع مرجحاً[٤]. وتكون جلسات اللجان سرية. ويحرر محضر لكل جلسة تلخص فيه المناقشات والآراء ويوقعه رئيس اللجنة ومقررها[٥]. ويفتتح رئيس كل لجنة اجتماعاتها ويرأسها ويدير أعمالها ويعمل على الالتزام بالنظام الداخلي، ويعطي الكلمة، ويطرح المسائل للتصويت، ويعلن نتائج الاقتراع، ويعلن القرارات والتوصيات المتصلة بالأمور المطروحة[٦].

وتقدم اللجنة إلى الرئيس تقريراً عن كل موضوع يحال عليها يلخص أعمالها ويبين توصياتها ، وذلك خلال ثلاثة أسابيع من إحالة الموضوع عليها ، ما لم يقرر البرلمان غير ذلك. وإذا تعذر على اللجنة تقديم التقرير في هذا الموعد عرض الرئيس الأمر على البرلمان في أول جلسة تالية. وللبرلمان أن يمنح اللجنة أجلاً جديداً أو يحيل الموضوع على لجنة أخرى ، كما يجوز له أن يقرر بتّ

١ – المادة ٢٥ من النظام الداخلي للبرلمان العربي الانتقالي.

٢ – المادة ٢٦ من النظام الداخلي للبرلمان العربي الانتقالي.

٣ – المادة ٢٧ من النظام الداخلي للبرلمان العربي الانتقالي.

٤ – المادة ٣٤ من النظام الداخلي للبرلمان العربي الانتقالي.

٥ – المادة ٢٩ من النظام الداخلي للبرلمان العربي الانتقالي.

٦ – المادة ٣٠ من النظام الداخلي للبرلمان العربي الانتقالي.

الموضـوع مباشـرةً. ويجـب أن تشـتمل تقـارير اللجـان مشـاريع الموضـوعات المحالـة عليهـا أصـلاً، والموضوع كما أقرته اللجنة، والأسباب التي بنت عليها رأيها، كما يجب أن يشتمل الموضوع مختلف الآراء التي أبديت. وتوزع تقارير اللجان على أعضاء البرلمان مع جدول الأعمال. ويقوم مقرر اللجنة بتلاوة تقرير اللجنة في البرلمان ويتابع مناقشته. ويجوز للجنة في موضوع ما أن تختار مقررا آخر من أعضـائها، منفردا أو مـع مقرر اللجنـة الأصـلي. وللجـان أن تطلـب مـن البرلمـان بوساطة رئيسـها أو مقررها رد أي تقرير إليها، ولو كان البرلمان قد بدأ في نظره[1].

ويتبيّن مما تقدم أن عدد اللجـان البرلمانيـة للبرلمـان العربـي قليـل مقارنـة بعدد اللجـان البرلمانيـة للبرلمان الأوروبي، وبذلك يمكن الاستنتاج بأن البرلمان العربي لا يتمتع بسلطات واسعة في المجالات المختلفة.

رابعا: الأمانة العامة

الأمانة العامة هي الجهاز الإداري للبرلمان، ويتكون خلافاً للأجهزة السابقة من موظفين يعملون فـي البرلمـان ولا يمثلـون الـدول الأعضـاء ويكتسبون صـفة المـوظفين الـدوليين. وتعـد الأمانـة العامـة الجهاز الوحيد المتفرغ تفرغاً كاملاً لأعمال البرلمان. وتتولى التحضير والإعداد لأعمال كل الأجهزة الأخـرى. وتشـكل حلقـة الوصـل الرئيسـية بـين أجهـزة البرلمـان المختلفـة وبـين البرلمـان والمنظمـات والبرلمانـات الأخرى. وهـي تقوم بـدور فنـي هـام فـي إعداد الدراسـات والمذكرات أو مشـاريع البيانـات والقرارات لمختلف أجهزة البرلمان إلى جانب دورها التقليدي. والمعلومات والبحوث هي من أهم أدوات تطوير العمل البرلمـاني وزيـادة القدرة المؤسسية للبرلمـان الـذي يحتـاج كغيره مـن المؤسسات السياسية إلـى إدارات حديثـة ومتخصصـين فـي تحليـل وترتيـب المعلومـات لتقديمها فـي الوقـت المناسـب وعلـى النحو الملائم الى الأعضاء لممارسة مهامهم البرلمانية. وقد أسند النظام الداخلي للبرلمان الصـلاحيات الإدارية والمالية لرئيس البرلمان الذي يجوز له تفويض بعضـها. ونص علـى أن الأمانـة العامـة يرأسـها أمين عام يعمل تحت إشراف الرئيس. ويساعد الأمين العام أمناء عامين مساعدين. وتضم الأمانـة العامة للبرلمان مجموعة من الإدارات التي تنقسم كل إدارة إلى قسمين أو أكثر[1]:

١) إدارة شؤون الجلسات واللجان.
٢) إدارة الشؤون القانونية والإدارية والمالية.
٣) إدارة العلاقات العامة والإعلام.

---

١ – المادة ٣٥ و ٣٦ و ٣٧ و ٣٨ من النظام الداخلي للبرلمان العربي الانتقالي.

١ – http://alparlamanalarabi.org/StaticPages.aspx?id=٣٢. وأنظـر المـادة الثامنـة عشـرة مـن النظـام الأساسي للبرلمان العربي، والمادة ٣٩ من النظام الداخلي للبرلمان العربي الانتقالي.

٤) إدارة البحوث البرلمانية والمكتبة والتوثيق.

٥) إدارة العلاقات الخارجية.

ويتولى الأمين العام، بعد استئذان الرئيس، أو بناء على طلبه، الاتصال بالأجهزة النظيرة لها في البرلمانات الوطنية والإقليمية والدولية والاتحادات البرلمانية، و بالأمانة العامة للجامعة والمنظمات والهيئات العربية المتخصصة، وبالسلطات المحلية لدولة المقر، كما يتولى الإشراف على أعمال الأمانة العامة، وتنظيم أعمال سكرتارية البرلمان ولجانه[١].

ويعين البرلمان الأمين العام ومساعدوه باقتراح من المكتب لمدة أربع سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة، على أن يكون المرشح من ذوي الخبرة في الشؤون البرلمانية المشهود لهم بالكفاءة العلمية والإدارية[٢]. ولا يجوز الجمع بين عضوية البرلمان والعمل في الأمانة العامة[٣].

ويباشر الأمين العام العمل تحت إشراف الرئيس، وتخضع إدارات الأمانة العامة لإشراف الأمين العام، ويكون مسؤولاً أمام الرئيس عن حسن سير عملها[٤].

ويقدم الأمين العام إلى الرئيس في نهاية كل دورة تقريراً عن أنشطة الأمانة العامة، ويرفق بتقريره ملحقاً ببيان التقارير التي قدمتها اللجان. ويجوز للرئيس تكليف الأمين العام تقديم تقارير أو دراسات عن أي موضوع مطروح على البرلمان للمناقشة. ويحضر الأمين العام، أو أحد مساعديه في حال غيابه، اجتماعات البرلمان في دوراته العادية وغير العادية لتدوين المناقشات والقرارات والتوصيات التي يصدرها البرلمان ولتوفير المعونة الفنية والإدارية التي تتطلبها اجتماعات البرلمان. وينظم الأمين العام أمانة سر جلسات البرلمان والاجتماعات الأخرى المتعلقة بعمل البرلمان. ويسهم في أعمال هيئة المكتب، وله أن يستعين بمن يراه مناسباً لأداء بعض الأعمال، من غير موظفي الأمانة العامة. وتتلقى الأمانة العامة الوثائق والتقارير ومشاريع القرارات وتتولى توزيعها مع جداول أعمال جلسات البرلمان. وتحفظ الوثائق وتضطلع بجميع الأعمال التي يطلبها البرلمان، وتعد كل ما يلزم لتنفيذ قراراته وتوصياته[١].

مما تقدم نرى إن للبرلمان العربي أجهزة رئيسية مثل البرلمان الأوروبي لتسيير أعماله. ولكن ما ينقص البرلمان العربي هو عدم وجود الكتل أو الجماعات البرلمانية. وكان الأجدر بالنظام الرئيسي أن

---

١ – المادة ٣٩ من النظام الداخلي للبرلمان العربي الانتقالي.

٢ – المادة الثامنة عشرة من النظام الأساسي للبرلمان العربي.

٣ – المادة ٤٠ من النظام الداخلي للبرلمان العربي الانتقالي.

٤ – المادة ٤١ من النظام الداخلي للبرلمان العربي الانتقالي.

١ – المواد ٤٣ و٤٤ و٤٥ من النظام الداخلي للبرلمان العربي الانتقالي.

يفسح في المجال لأعضاء البرلمان لينظموا أنفسهم، إذا رغبوا، في جماعات سياسية وفقا لانتماءاتهم السياسية، لأنه كما لاحظنا عند تطرقنا للجماعات السياسية في البرلمان الأوروبي، فإن وجود الجماعات السياسية داخل البرلمان يضفي طابعاً فوق وطني على البرلمان من جهة، ويؤدي مع مرور الوقت إلى تعزيز عملية التكامل والخروج من طابع ما بين الحكومات وربط المواطن أكثر بعملية التكامل، متجاوزا بذلك الإطار الوطني لتمثيل المواطنين في العملية التكاملية.

***

الفرع الثاني: اختصاصات البرلمان العربي

يمارس البرلمان العربي اختصاصات مختلفة بما يعزز العمل العربي المشترك ويحقق التكامل الاقتصادي والتكافل الاجتماعي والتنمية المستدامة وصولا إلى تحقيق الوحدة العربية[١].

ويلاحظ مما تقدم إن النظام الأساسي للبرلمان العربي أخذ بمنهج الوظيفية الجديدة في تحقيق الوحدة العربية، فقام بتعداد الأهداف المرجو تحقيقها من وراء نشاطات واختصاصات البرلمان العربي، وبدأ بالأهداف الاقتصادية، مرورا بالأهداف الاجتماعية، وصولا للأهداف السياسية التي هي تحقيق الوحدة العربية. ويعتبر هذا النهج هو النهج الصحيح لو نظرنا إليه في ضوء مسيرة التكامل الأوروبي التي بدأت بالتكامل الاقتصادي في خمسينات وستينات القرن الماضي، وبدأت بدخول التكامل الاجتماعي منذ الثمانينات، ومن ثم التكامل السياسي منذ التسعينات.

وهنا نتساءل: لكن ترى هل الاختصاصات الممنوحة للبرلمان العربي تكفي لقيامه بهذه المهمة الصعبة وحده؟ للإجابة عن هذا السؤال يجب التطرق إلى أهم اختصاصات البرلمان العربي، كما جاءت في النظام الأساسي للبرلمان.

ينص النظام الأساسي للبرلمان العربي على إن للبرلمان الاختصاصات التالية[٢]:

١) العمل على تعزيز العلاقات العربية – العربية، وتطوير أشكال العمل العربي المشترك، وتدعيم آلياته، والعمل على ضمان الأمن القومي العربي، وتدعيم حقوق الإنسان، وتقديم التوصيات والاقتراحات التي يراها مناسبة.
٢) متابعة مسيرة العمل العربي المشترك، وعقد جلسات استماع مع رؤساء المجالس الوزارية أو الأمين العام للجامعة أو الرؤساء أو المدراء العامين في المنظمات العربية المتخصصة.

---

١ – المادة الخامسة من النظام الأساسي للبرلمان العربي.

٢ – المادة الخامسة من النظام الأساسي للبرلمان العربي.

٣) مناقشة المسائل التي يحيلها مجلس الجامعة أو المجالس الوزارية أو الأمين العام للجامعة او رؤساء أو مدراء المنظمات العربية المتخصصة، وإبداء الرأي فيها، وله إصدار توصيات بشأنها لتكون أساسا عند إصدار المجالس المعنية القرارات ذات العلاقة.

٤) توجيه الأسئلة كتابياً إلى المجالس الوزارية والأمين العام للجامعة وإلى مدراء المنظمات العربية المتخصصة، وذلك في أي موضوع يدخل في اختصاصاتها. وعلى هذه الجهات الإجابة عن أسئلة الأعضاء خلال مدة يحددها النظام الداخلي.

٥) الموافقة على مشروعات القوانين الموحدة والاتفاقيات الجماعية العربية المحالة إليه وجوبا قبل إقرارها من مجلس الجامعة.

٦) النظر في مشروعات الموازنات والحسابات الختامية للأمانة العامة للجامعة قبل إقرارها من الجهات المختصة، وكذلك مراجعة الحسابات الختامية للمنظمات العربية المتخصصة.

٧) العمل على المواءمة والتنسيق بين القوانين النافذة في الدول الأعضاء تمهيدا لتوحيدها، وتبادل التجارب التشريعية بين البرلمانات الوطنية أو ما يماثلها في الدول الأعضاء.

٨) التعاون والتنسيق مع البرلمانات الوطنية في الدول الأعضاء لتعزيز وترسيخ البعد الشعبي ودوره في مسيرة العمل العربي المشترك.

٩) التعاون مع المنظمات البرلمانية الإقليمية والدولية بما يخدم مصالح الأمة العربية، ويصون السلم والأمن الدوليين

١٠) إقرار نظامه الداخلي وتعديله.

١١) إقرار ميزانيته وحسابه الختامي.

١٢) إقرار أنظمته ولوائحه المالية والإدارية وتعديلها.

ويتم إعداد مشروعات القرارات والتوصيات وفقا للإجراء التالي: يكلف الرئيس الأمين العام إعدادَ مشروعات القرارات والتوصيات والتعديلات المتصلة بالمسائل المدرجة في جدول الأعمال ووضعها تحت تصرف الأعضاء. ويجوز للبرلمان أن يشكل لجنة من أعضائه لإعداد المشروعات فيما بين الجلسات أو على هامش الجلسة[1].

ولكل عضو الحق في تقديم التعديلات التي يرتئيها على أي مشروع قرار أو توصية. ويجب أن تقدم التعديلات بصورة خطية إلى الأمانة العامة قبل ٢٤ ساعة على الأقل من افتتاح الجلسة العامة

١ – المادة ٦٠ من النظام الداخلي للبرلمان العربي الانتقالي.

التي يناقش خلالها الموضوع، فإذا قدمت أثناء الجلسة فلا تنظر إلا بموافقة البرلمان. ويطرح الرئيس التعديلات المقدمة من الأعضاء للمناقشة[1].

وفي حال وجود أكثر من تعديل واحد على المشروع ذاته يطرح على التصويت أولاً التعديل الأبعد مضموناً. وإذا قدمت تعديلات مشابهة على المشروع ذاته فإن التعديل الذي يصوت عليه أولاً يجُبُ التعديلات الأخرى إذا ووفق عليه، فإذا رفض الأول، عرضت بقية التعديلات على التوالي بحسب وقت تقديمها مع مراعاة أحكام البند السابق. وإذا حدث خلاف حول ذلك يكون القرار الأخير للرئيس[2].

وتعد الأمانة العامة بعد كل جلسة ملخصاً لمحضرها يبين بصفة عامة الموضوعات التي عرضت على البرلمان، وما دار فيها من مناقشات، وما اتخذ فيها من قرارات لعرضه على الرئيس لإقراره قبل توزيعه على أجهزة النشر المختلفة[3].

بما أن موضوع اختصاصات كل جهاز من الأجهزة في أية عملية تكاملية أمر مهم ويؤثر في مسيرة التكامل، فإن التأثير سيتضاعف إذا ما تعلق الموضوع باختصاص جهاز لا يمثل حكومات الدول الأعضاء بل يمثل مواطني الدول المشاركة في العملية التكاملية، مثل البرلمان. وفي ضوء اختصاصات البرلمان العربي، كما وردت في النظام الأساسي، يمكن تسجيل الملاحظات التالية:

١) السلطات الاستشارية للبرلمان هي سلطات استشارية تتركز على إبداء الرأي بشأن المواضيع التي تحيلها إليه أجهزة الجماعة الأخرى والمنظمات المتخصصة، طوعا أو وجوبا. وكذلك الموافقة على مشروعات القوانين الموحدة والاتفاقيات الجماعية العربية المحالة إليه وجوبا قبل إقرارها من مجلس الجامعة.

٢) إصدار التوصيات والمقترحات: فللبرلمان العربي إصدارها بشأن تعزيز العلاقات العربية- العربية والعمل العربي المشترك، ولكن ليس لقراراته قوة إلزام شبيهة بقوة إلزام الجامعة أو الدول الأعضاء.

٣) السلطات الرقابية: فللبرلمان سلطات رقابية على أجهزة الجامعة الأخرى والمنظمات المتخصصة، وذلك من خلال جلسات الاستماع وتوجيه الأسئلة الكتابية لها في حدود اختصاصاتها. وكذلك مراجعة الحسابات الختامية للأمانة العامة للجامعة والحسابات الختامية للمنظمات العربية المتخصصة.

---

١ – المادة ٦١ من النظام الداخلي للبرلمان العربي الانتقالي.

٢ – المادة ٦٢ من النظام الداخلي للبرلمان العربي الانتقالي.

٣ – المادة ٦٣ من النظام الداخلي للبرلمان العربي الانتقالي.

٤) السلطات المالية: فللبرلمان سلطة النظر في مشروعات الموازنات والحسابات الختامية للأمانة العامة للجامعة قبل إقرارها من الجهات المختصة، ولكن ليس له حق تعديل مشروع الميزانية.
٥) التنسيق والتعاون: يعمل البرلمان العربي على تحقيق التنسيق بين القوانين النافذة في الدول الأعضاء لتوحيدها، وكذلك يعمل على تحقيق التعاون بين البرلمانات الوطنية في الدول الأعضاء.
٦) الدبلوماسية البرلمانية: يعمل البرلمان العربي على تطوير علاقاته الخارجية مع المنظمات البرلمانية الإقليمية والدولية.
٧) السلطات الداخلية: وهي تشمل سلطة إقرار نظامه الداخلي وتعديله، وسلطة إقرار ميزانيته وإصدار الأنظمة واللوائح لتنظيم وتيسير أموره الداخلية.

يظهر مما سبق أن سلطات البرلمان تتركز في سلطات استشارية ورقابية ومالية محدودة، وللبرلمان دور في مجال تحقيق التنسيق والتعاون بين برلمانات الدول الأعضاء كذلك.

ولو نظرنا إلى البرلمان العربي في ضوء مسيرة تجربة البرلمان الأوروبي لرأينا أن موقع وسلطات البرلمان العربي في الوقت الحاضر توازي إلى حد كبير موقع وسلطات البرلمان الأوروبي عند بداية مسيرة التكامل الأوروبي في خمسينات القرن الماضي.

ففي هذه الحالة لا يمكن أن نتصور من البرلمان العربي تحقيق الكثير في عملية التكامل العربي. ولو أُريد للبرلمان العربي أن يكون له دور كبير في هذه العملية فيجب إما انتظار ما يقرب الخمسين سنة، كما حدث للبرلمان الأوروبي، للحصول على المزيد من السلطات ودفع العملية التكاملية باتجاه المزيد من التكامل، وإما إجراء تعديلات ضرورية في اختصاصاته في المرحلة القادمة، على الشكل الآتي:

١) توسيع سلطات البرلمان الاستشارية من حيث النطاق أولا، ثم جعل استشارة البرلمان إلزامية قبل صدور قرارات مجلس الجامعة. وكذلك جعل البرلمان شريكا للمجلس في القرارات التي تتعلق بالمجالات الاقتصادية والاجتماعية، على الأقل في الوقت الحاضر.
٢) أن تكون لتوصيات وقرارات البرلمان القوة الإلزامية التي تتمتع بها أجهزة الجماعة والدول الأعضاء، لأن البرلمان العربي يمثل المواطنين في الدول الأعضاء، وله الشرعية الديمقراطية مثل حكومات الدول الأعضاء.
٣) توسيع السلطات الرقابية للبرلمان العربي بحيث تصل إلى مستوى توجيه اللوم وسحب الثقة من الأمين العام للجامعة إذا رأى البرلمان إن ذلك ضروري.

٤) توسيع السلطات المالية للبرلمان فيما يتعلق بميزانية الجامعة من ناحية إدخال التعديلات على مشروع الميزانية، وكذلك جعل سلطة البرلمان مساوية لسلطة المجلس من حيث الموافقة النهائية على مشروع الميزانية.

٥) تطوير العلاقة بين البرلمان العربي والبرلمانات الوطنية للدول الأعضاء في الجامعة من خلال عقد مؤتمر سنوي دوري بمشاركة البرلمان العربي وممثلي جميع البرلمانات الوطنية، بهدف تقييم عملية التكامل العربي وسبل تطويرها، وإصدار قرارات وتوصيات بهذا الشأن، والعمل على تنفيذها من خلال قيام البرلمانات الوطنية بممارسة الضغط على حكوماتها لتطبيقها داخل مجلس الجامعة.

الخاتمة

لم يكن بناء الكيان الأوروبي الجديد، المتمثل بالاتحاد الأوروبي، ممكننا لولا وجود تقاليد أوروبية مشتركة نشأت في سياق تاريخي طويل في منطقة جغرافية تسمى، منذ القرن الرابع عشر على الأقل، بأوروبا.

وقد طرحت فكرة الوحدة الأوروبية منذ القرن الثالث عشر، بشكل مستمر، وبآليات مختلفة، على شاكلة آراء وأطروحات لحل المشاكل الأوروبية الدينية والسياسية، الداخلية والخارجية.

وبعد الحرب العالمية الثانية ظهرت مجموعة من العوامل دفعت أوروبا الغربية، باتجاه الوحدة والتكامل، لتحقيق السلم الأوروبي الداخلي والحؤول دون تكرار مأساة الحرب مرة أخرى، والدفاع ضد أي خطر خارجي محتمل، وإعادة الأعمار، وتحقيق الانتعاش الاقتصادي الأوروبي، وبناء التنمية الاجتماعية، وضمان توفير الرخاء للأوربيين. ونتيجة لذلك ظهرت في أوروبا الغربية حركة تكاملية نشطة أدت إلى تأسيس مجموعة من المنظمات. والملاحظ أن أياً من هذه المنظمات لم يتحول مباشرةً في البداية إلى عملية وحدوية أوروبية لعدم وجود سلطة فوق وطنية. ولهذا ظلت كمنظمات تعاونية تعمل بين الدول، كل في مجال اختصاصه. وظل الأمر كذلك إلى أن تم تأسيس الجماعة الأوروبية للفحم والصلب عام ١٩٥١. وقد أصبحت هذه الجماعة أساسا لتجربة تكاملية ناجحة تحولت فيما بعد إلى اتحاد أوروبي.

وأدرك الآباء المؤسسون للاتحاد الأوروبي (الجماعات الأوروبية سابقا) بأنه من الضروري أن يكون للتكامل الأوروبي جهاز ذو بعد شعبي يمثل المواطنين الأوروبيين ويساهم في خلق وعي عام أوروبي من خلال التعبير عن الرأي العام الأوروبي والإدارة السياسية للشعوب الأوروبية، وله سلطات تشارك في اتخاذ القرارات. ونصت معاهدات الجماعات الأوروبية والاتحاد الأوروبي، منذ البداية، على وجود هذا الجهاز الذي سمي بالبرلمان الأوروبي. ولكن هيكليته وصلاحياته لم تكن ثابتة، فقد تغيرت كثيرا نتيجة للتوسع العمودي والأفقي للاتحاد.

ويضم البرلمان الأوروبي، منذ عام ١٩٧٩، أعضاء منتخبين من بين مواطني الدول الأعضاء مباشرة لمدة خمس سنوات. ولأنه مؤسسة تمثل شعوب الدول الأعضاء، مهمتها ضمان وصيانة الديمقراطية والبعد الشعبي للتكامل الأوروبي، فقد تم التأكيد في معاهدات الاتحاد والنظام الداخلي للبرلمان على الحفاظ على استقلالية أعضائه من خلال منحهم مجموعة من المزايا والحصانات على غرار أعضاء البرلمانات الوطنية.

وللبرلمان الأوروبي سلطات تشريعية ومالية ورقابية وسياسية متعددة، يمارسها من خلال هيئاته التي تضم الرئاسة والأمانة العامة والهيئات السياسية.

ويمكن تحديد الإطار النظري للاتحاد الأوروبي من خلال أفكار عُرِفَت في حقل العلاقات الدولية بنظريات التكامل الدولي. وقد ظهرت مناهج عديدة لفهم وتحليل التكامل الدولي وتباينها من حيث الأهداف والاستراتيجيات والمؤسسات. وتندرج تجربة الاتحاد الأوروبي ضمن منهج الوظيفية الجديدة. وما كان التكامل الأوروبي أن ينجح ويصل إلى ما هو عليه في الوقت الحاضر تحت اسم الاتحاد الأوروبي، لو لم يتم العثور على منهج قادر على التغلب على معوقات كثيرة.

ووفقا للوظيفية الجديدة، فهناك نوعان من المؤسسات يشاركان في العملية التكاملية، الأول هو المؤسسات التي تمثل الدول الداخلة في التكامل، والثاني هو المؤسسات فوق الوطنية في العملية التكاملية. وكل جزء من السلطات المتنازل عنها من قبل الدول الداخلة في مجالات التكامل يُمنح للمؤسسات التي تعتبر فوق الوطنية، فلا يمكن الاستمرار في العملية التكاملية من دون التنازل عن السيادة من قبل الدول في المجالات المختارة. ولا يمكن الاستمرار في التنازل عن السيادة من دون وجود مؤسسات فوق وطنية، لأنه لا يمكن تصور التنازل عن السيادة من قبل الدول من دون وجود طرف متنازل له. فوفقا لتصور الوظيفيين الجدد لا يمكن، إذن، المضي قدما في العملية التكاملية والاستمرار بها من دون وجود مؤسسات فوق وطنية، الأمر الذي يوصلنا إلى أنه لا يمكن الاستمرار في التكامل من قبل الدول من دون تأسيس مؤسسات فوق وطنية منذ البداية.

ولقد توصلنا في ختام هذه الأطروحة إلى بعض الاستنتاجات والتوصيات نذكر منها:

أولا: الاستنتاجات

١) فيما يتعلق بدور البرلمان الأوروبي في تطبيق منهج وإستراتيجية الاتحاد الأوروبي في التكامل الأوروبي، توصلنا إلى نتيجة أن للبرلمان الأوروبي دوراً كبيراً في تطبيق إستراتيجية الاتحاد في التكامل، لأن الاتحاد الأوروبي يتمتع ببنية مؤسسية شديدة الخصوصية استطاعت أن تقدم حلولا مبتكرة لمعضلة التوفيق بين الاعتبارات القانونية المتعلقة بالديمقراطية والمساواة والاعتبارات العملية المتعلقة بالفاعلية وكفاءة الأداء. وأكد الآباء المؤسسون للاتحاد منذ عهد شومان على ضرورة وجود مؤسسات فوق وطنية كشرط أساسي لإنجاح العملية التكاملية. وبما أن البرلمان الأوروبي ينتخب مباشرة من قبل مواطني أوروبا، وله سلطات واسعة مع مجلس الوزراء، فإن للبرلمان الأوروبي نصيباً كبيراً في خصوصية البنية المؤسسية للاتحاد. وكان رهان الآباء المؤسسين للاتحاد مبنياً على استقلاليته تجاه حكومات الدول الأعضاء. وكانت هذه الاستقلالية مرهونة بما فوق وطنية مؤسسات الاتحاد. ولم يكن في المقدور الحصول على تلك الاستقلالية من دون الشرعية الديمقراطية لمؤسسات الاتحاد. ولم تكن

هناك مؤسسة أخرى غير البرلمان الأوروبي مرشحة للحصول على هذه الشرعية، كما هو متبع في الأنظمة البرلمانية، الأمر الذي أفسح في المجال للدول لكي تتنازل عن جزء من سيادتها لصالح الاتحاد كلما كان ذلك ضروريا لتطوير وتقدم العملية التكاملية.

فالبرلمان الأوروبي هو المؤسسة التي يُعتمد عليها في تنفيذ إستراتيجية الاتحاد في تحقيق التكامل الأوروبي فيما يتعلق بتوسيع الآلية الاندماجية على حساب الآلية التعاونية بالتدريج.

وكان للبرلمان الأوروبي دور في تطبيق إستراتيجية الاتحاد في التوسع الأفقي ولم شمل الدول الأوروبية. وكان له منذ البداية دور المدافع عن التوسع الأفقي. فقد وأصدر مبادئ توجيهية بهذا الخصوص للدول الأعضاء، ودافع عن منح العضوية لليونان وإسبانيا والبرتغال، وامتد نحو أوروبا الوسطى والشرقية. وكان له دور فعال في مرحلة المفاوضات والتمهيد للاتفاقيات التي انتهت بانضمام الدول المرشحة، وذلك من خلال : **الدفاع عن الديمقراطية وحقوق الإنسان في الدول المرشحة، وتأهيل الدول المرشحة، واتفاقيات الانضمام، والتوازن في التمثيل ما بين الدول الأعضاء**. وقد ساعد ذلك على الاستمرار في العملية التكاملية وجنّبها مخاطر التوقف والتصدع نتيجة لإحساس الدول الكبيرة أو الدول الصغيرة بأنها لا تستفيد من العملية كما يقتضي مبدأ العدالة.

٢) فيما يتعلق بدور البرلمان الأوروبي داخل عملية التكامل الأوروبي من حيث إعطاء قوة الدفع الذاتي لها باتجاه المزيد من التكامل والاندماج. ويمكن القول إن البرلمان الأوروبي كمؤسسة فوق وطنية لم يكتف بتلقي السلطات من المجلس والدول الأعضاء، بل استطاع كذلك أن يكون طرفا فاعلا في عملية التكامل، وأن ينتزع السلطات، وأن يصبح وعاءً لأجزاء السيادات المتنازل عنها من قبل الدول الأعضاء لصالح العملية التكاملية، وذلك من خلال:

أولا، المشاركة الفعالة في تعديل معاهدات الاتحاد، فقد كان يراقب عملية التكامل الأوروبي ويتفاعل معه باستمرار ويقدم توصياته للمؤتمرات بين الحكومات والخاصة بتعديل المعاهدات بهدف دفع العملية التكاملية إلى الأمام وإيجاد الحلول الجذرية لمشاكلها. وكان يبادر أحيانا إلى تعديل المعاهدات كما رأينا عند مشروع سبينللي عام ١٩٨٤. وأصبح يطالب بالمشاركة في الأعمال التحضيرية لتعديل المعاهدات بعد معاهدة ماستريخت عام ١٩٩١. ودعا إلى التغيير الجذري لطريقة تعديل المعاهدات من خلال تشكيل هيئة خاصة بصياغة المعاهدات الجديدة تتكون من ممثلي البرلمان الأوروبي والبرلمانات الوطنية إلى جانب ممثلي حكومات الدول الأعضاء. وقد وافقت على ذلك الدول الأعضاء في عام ٢٠٠٢ وتم تقنينه في معاهدة لشبونة عام ٢٠٠٩. وبذلك أصبح للشعوب الأوروبية أن تتدخل في عملية تعديل معاهدات

التكامل في جميع مراحلها (الاقتراح والصياغة والموافقة). وهكذا أصبح المواطن الأوروبي أقرب إلى عملية كانت في السابق تجري فقط في الأروقة الدبلوماسية للدول الأعضاء. وهذا يؤكد صحة اعتقاد الوظيفيين الجدد بأهمية دور المؤسسات ما فوق الوطنية في مثلث عملية التكامل (الدول، والمؤسسات فوق الوطنية، والمواطن) ودفعها باتجاه المزيد من التكامل من جهة، والقدرة الذاتية لتلك المؤسسات على الضغط على الدول الأعضاء لتتنازل عن المزيد من السيادة لصالح الكيان التكاملي من جهة أخرى.

وثانيا، الحصول على المزيد من السلطات لذاته من خلال استراتيجيات مختلفة: مثل أ)الاتفاق مع المجلس استنادا إلى نصوص معاهدات الجماعة لتوسيع سلطاته، كما فعل في الستينات والسبعينات من القرن الماضي، و ب) ممارسة الضغط على المجلس لنزع المزيد من الصلاحيات بشكل عام، وخاصة في مجال التشريعات، من خلال إما التباطؤ في إبداء رأيه في الحالات التي نصت المعاهدات على ضرورة مشورة البرلمان في مجال التشريعات، أو الاستفادة من صلاحياته المالية، كما فعل في بداية الثمانينات. و ج) الاستفادة من الأطراف الثالثة، مثل محكمة عدل الاتحاد، أو بعض الدول الأعضاء أو البرلمانات الوطنية حسب الحالات للحصول على تأييدها لمطالبه بتوسيع صلاحياته، كما فعل أثناء تعديل معاهدات الاتحاد في التسعينات وبداية القرن الحالي.

٣) وفيما يتعلق بتأثير البرلمان الأوروبي، كمؤسسة ديمقراطية تمثل المواطن الأوروبي وتعمل على دمقرطة الاتحاد الأوروبي، في العملية التكاملية باتجاه المزيد من الوحدة والتكامل، فإننا توصلنا إلى أن عدم التفويض الشعبي المباشر لمؤسسات التكامل الأوروبي ما فوق الوطنية كان يشكل مشكلة أمام تطور التكامل الأوروبي، لأنه لم يكن من المتصور أن تتنازل الدول الديمقراطية عن صلاحيات واسعة للمؤسسات ما فوق الوطنية من دون وجود رقابة شعبية على تلك المؤسسات. ولهذا كان لابد من معالجة الشرعية الديمقراطية في الاتحاد الأوروبي لتصبح جاهزة لتتنازل الدول الأعضاء عن جزء من سيادتها في مجالات معينة لهذا الكيان التكاملي ما فوق الوطني. ومن هذا المنطلق أصبح البرلمان الأوروبي المنصة الرئيسية لتحقيق المزيد من الديمقراطية للاتحاد الأوروبي.

وكان البرلمان الأوروبي يعمل على دمقرطة وتعزيز عملية التكامل ودفعها باستمرار باتجاه المزيد من التكامل بالإفساح في المجال أمام المواطن الأوروبي ليدخل قلب عملية التكامل ويكون له رأي فيها، من خلال: أ) الدفاع عن تطبيق الانتخابات العامة للبرلمان الأوروبي بشتى السبل وباستمرار منذ بداية العملية التكاملية إلى حين تطبيقها لأول مرة في عام

١٩٧٩. و ب) توفير قنوات أخرى للبرلمان الأوروبي للاتصال بمواطنيه من أجل تعزيز روابط المواطنين بالبرلمان ومن ثم بعملية التكامل، وهي: النظر في التماسات المواطنين، وجلسات الاستماع العامة، والحوار الدائم مع المواطنين من خلال منتديات المواطنين و تجمع (أغورا)، والدفاع عن حقوق المواطنين من خلال مؤسسات وآليات مختلفة، مثل الوسيط الأوروبي (أمبودسمان-Ombudsman)، وصياغة وتبني ميثاق الحقوق الأساسية. و ج)تمتّع البرلمان الأوروبي بدور كبير في النظام الديمقراطي للاتحاد الأوروبي، حيث أصبح منصة لانطلاق الأحزاب الأوروبية ومساعداً على تشكيلها وظهورها. وبذلك يحاول البرلمان الأوروبي تعميق التكامل الأوروبي وتعزيز طابعها الديمقراطي عن طريق الضغط على حكومات الدول الأعضاء من خلال التعاون مع برلماناتهم الوطنية، وذلك بهدف التعويض عن السلطة التي لا يملكها البرلمان الأوروبي على حكومات الدول الأعضاء وإعادة التوازن بينه وبين مجلس وزراء الاتحاد، كون حكومات الدول الأعضاء تُراقب وتُنتخب من قبل البرلمانات الوطنية. ويمارس البرلمان الأوروبي السلطات الرقابية من خلال توجيه اللوم للمفوضية الأوروبية، ومناقشته لتصريحات كثيرة صادرة عن مؤسسات الاتحاد، وتوجيه الأسئلة البرلمانية، الشفوية أو الكتابية، ومتابعة وتدقيق ومراقبة أنشطة مؤسسات الاتحاد الرئيسية عامة، والمفوضية الأوروبية خاصة، بتقديم تقارير سنوية ودورية مختلفة للبرلمان الأوروبي، واللجوء إلى محكمة العدل كلما رأى البرلمان بأن مؤسسة ما تجاوزت حدود القوانين والمعاهدات.

٤) إن تجربة جامعة الدول العربية في سبيل تحقيق التكامل والوحدة، كانت سابقة لتجربة الجماعات الأوروبي والاتحاد الأوروبي. ولكن ظهور البرلمان العربي جاء متأخراً عن ظهور البرلمان الأوروبي.

لو أمعنا النظر في تجربة جامعة الدول العربية كتجربة تكاملية تهدف إلى تحقيق الوحدة العربية، لرأينا أن الأطراف المشاركة في العملية التكاملية هي الدول والمؤسسات التكاملية، التي تمثل الدول فقط، إي أن الطرف الرئيسي كان منذ البداية غائباً وهو طرف المواطن في دول الجامعة. ولذلك لا نجد مؤسسة تمثل المواطن. وعليه فإنه لا يمكن تصور تحقيق الوحدة وفقا لهذا النهج، لأن الوحدة يعني وجود كيان تكاملي يمارس السلطة بدلا من الدول في بعض المجالات المهمة على الأقل. ولا يمكن حدوث ذلك إذا لم تتنازل الدول عن هذه السلطة أو السيادة للكيان التكاملي. ويمكن أن يحدث هذا التنازل في حالة وجود مؤسسات تمثل المواطنين كالبرلمان. وعند عدم وجود هذه المؤسسات فكيف يمكن تصور حدوث التنازل، ولمن؟ فإذا قلنا يجب أن يحدث التنازل لمجلس الجامعة فالمجلس يمثل الدول

الأعضاء ويتكون من ممثلي الدول الأعضاء. وإذا قلنا يجب أن يحدث التنازل عن السيادة لمؤسسات مثل الأمانة العامة والأمين العام، فهذه تنقصها الشرعية الديمقراطية من جهة، وهي مكونة في أغلب أحيان من أشخاص تكنوقراطيين غير سياسيين من جهة ثانية. فهناك إذن خلل جدي في الأطراف المشاركة في العملية التكاملية للجامعة العربية، ويمكن حصره في عدم وجود المواطن العربي كطرف مشترك في العملية التكاملية من خلال مؤسسات تمثله.

٥) جاء قرار تأسيس البرلمان العربي بهدف دعم عملية الوحدة العربية وتعزيز العمل العربي المشترك وجعله في مستوى تحديات وضرورات العصر. ولكن لا يكفي تأسيس البرلمان العربي لتحقيق هذا الغرض، فكيفية تشكيله وآليات عمله واختصاصاته وعلاقته بمؤسسات الجامعة الأخرى لها دور كبير في احتلال البرلمان العربي موقعاً يساعد على تحقيق تلك الطموحات. وبمقارنته بالبرلمان الأوروبي تظهر لنا عدة نواقص تتعلق بعدد مقاعد البرلمان العربي، وكيفية تحديد أعضائه وجلوسهم داخل قاعة البرلمان، واستقلاليته وحصاناته، ومدى تمثيله للمواطنين، واختصاصاته، ومقره وميزانيته ولجانه. ولو نظرنا إلى البرلمان العربي في ضوء مسيرة تجربة البرلمان الأوروبي لرأينا أن سلطات البرلمان العربي في الوقت الحاضر توازي إلى حد كبير سلطات البرلمان الأوروبي عند بداية مسيرة التكامل الأوروبي في خمسينات القرن الماضي.

ثانيا: التوصيات

فيما يتعلق بتطوير عمل البرلمان العربي نقدم بعض التوصيات:

١) إن مبدأ التمثيل في البرلمان العربي ضعيفٌ جداً. ونقترح تعديل عدد مقاعده من ٨٨ إلى ما يقارب ٣٥٠ مقعدا، لتمثيل السكان بمعدل مقعد لكل مليون شخص، بدلا من ٤ ملايين، كما هو الحال في الوقت الحاضر. ولتجنّب ازدواجية العضوية في البرلمانات الوطنية والبرلمان العربي نقترح الأخذ بمبدأ انتخاب أعضاء البرلمان بشكل مباشر وبدوام كامل.

٢) مراجعة مبدأ المساواة في التمثيل للدول الأعضاء في البرلمان العربي، أي تخصيص ٤ مقاعد لكل دولة بغض النظر عن عدد سكانها. ولا مانع كذلك من تحديد الحد الأعلى والحد الأدنى لعدد مقاعد الدول الكبيرة والدول الصغيرة، بهدف مراعاة عدم هيمنة الدول الكبيرة، من حيث عدد السكان، على أعمال البرلمان.

٣) مراعاة تمثيل المكونات القومية مثل (الكورد والأمازيغ) والإيديولوجية والإثنية والطائفية في الدول الأعضاء، قدر الإمكان، في البرلمان العربي.

٤) توزيع مقاعد البرلمان العربي على الأساس الإيديولوجي، بدلا من توزيعهم حسب الحروف الأبجدية، وذلك بهدف الإفساح في المجال لظهور الأحزاب السياسية فوق الوطنية، وبالتالي تعزيز العملية التكاملية. وكان من الأجدر بالنظام الرئيسي للبرلمان العربي أن يفسح في المجال لأعضاء البرلمان لينظموا أنفسهم، إذا رغبوا، في جماعات سياسية وفقا لانتماءاتهم السياسية، لأن وجود الجماعات السياسية داخل البرلمان سيضفي، كما لاحظنا عند تطرقنا للجماعات السياسية في البرلمان الأوروبي، طابعاً فوق وطني على البرلمان من جهة، وسيؤدي مع مرور الوقت إلى تعزيز عملية التكامل والخروج من طابع ما بين الحكومات وربط المواطن أكثر بعملية التكامل، متجاوزا بذلك الإطار الوطني لتمثيل المواطنين في العملية التكاملية.

٥) تعزيز استقلالية عضو البرلمان العربي تجاه الدول الأعضاء بجعل نفقاته ورواتبه على ميزانية البرلمان بدلا من استيفائها من قبل برلمانه الوطني، كما هو الحال في الوقت الحاضر.

٦) جعل مكان جامعة الدول العربية وجميع أجهزتها في القاهرة، فالبرلمان العربي هو أحد أجهزة الجامعة، وهناك علاقة دائمة بين مجلس الجامعة والأمانة العامة والبرلمان العربي. والتباعد في المكان بين مقر البرلمان وبقية أجهزة الجامعة سيؤدي في المستقبل، في ضوء تجربة البرلمان الأوروبي، إلى التباطؤ في عمل البرلمان أو عمل لجانه، علماً بأن أعضاء البرلمان في حاجة دائمة إلى التفاعل الدائم مع باقي أجهزة الجامعة بشكل أو بآخر، وبأن تقسيم مؤسسات الاتحاد الأوروبي بين بروكسل ولوكسمبورج وستراسبورج كان قرارا خاطئا أدى إلى تعقيد العمل في جميع مؤسسات الاتحاد وكلّف الكثير من الأموال والوقت والجهد بالنسبة لكل العاملين في تلك الأجهزة.

٧) إلزام الدول الأعضاء بانتخاب أعضاء البرلمان العربي مباشرة، لأن تجربة التكامل الأوروبي تنبئنا بأنه إذا أُريد أن يقوم البرلمان بدور رئيسي في عملية التكامل يجب انتخابه مباشرة من قبل مواطني الدول المشاركة فيها، فذلك يؤدي إلى تعزيز شرعيته واستقلاله عن الدول الأعضاء، ويؤدي كذلك إلى ربط المواطنين بشكل مباشر بالعملية التكاملية ويتيح لهم مجال المشاركة المباشرة في عملية صنع القرار.

٨) توسيع سلطات البرلمان الاستشارية وجعل استشارة البرلمان ملزمة قبل صدور جميع قرارات مجلس الجامعة. وجعل البرلمان كذلك شريكا للمجلس في القرارات التي تتعلق بالمجالات الاقتصادية والاجتماعية، على الأقل في الوقت الحاضر.

٩) منح توصيات وقرارات البرلمان القوة الإلزامية لدى أجهزة الجماعة والدول الأعضاء، لأن البرلمان العربي يمثل المواطنين في الدول الأعضاء وله الشرعية الديمقراطية مثل حكومات الدول الأعضاء.

١٠) توسيع السلطات الرقابية للبرلمان العربي والارتقاء به إلى مستوى توجيه اللوم وسحب الثقة من الأمين العام للجامعة إذا رأى ذلك ضروريا.

١١) توسيع السلطات المالية للبرلمان فيما يتعلق بميزانية الجامعة بإدخال تعديلات على مشروع الميزانية، وجعل سلطة البرلمان مساوية لسلطة المجلس من ناحية الموافقة النهائية على مشروع الميزانية.

١٢) تطوير العلاقة بين البرلمان العربي والبرلمانات الوطنية للدول الأعضاء في الجامعة من خلال عقد مؤتمر سنوي دوري بمشاركة البرلمان العربي وممثلي جميع البرلمانات الوطنية، بهدف تقييم عملية التكامل العربي وسبل تطويرها وإصدار قرارات وتوصيات بهذا الشأن والعمل على تنفيذها من خلال ممارسة البرلمانات الوطنية الضغط على حكوماتها لتطبيقها داخل مجلس الجامعة.



الملحق رقم (١)

التوسع الأفقي للاتحاد الأوروبي

الدولة	تاريخ تقديم طلب العضوية	بدء المفاوضات	انتهاء المفاوضات	الانضمام/ النتيجة
بريطانيا	١٩٦١/٩ ١٩٦٧/٥	– ١٩٧٠/٦	١٩٦٣/١ ١٩٧٢/١	معلق ١٩٧٣/١
أيرلندا	١٩٦١/٧ ١٩٦٧/٥	– ١٩٧٠/٦	١٩٦٣/١ ١٩٧٢/١	معلق ١٩٧٣/١
الدانمرك	١٩٦١/٨ ١٩٦٧/٥	– ١٩٧٠/٦	١٩٦٣/١ ١٩٧٢/١	معلق ١٩٧٣/١
النرويج	١٩٦٢/٤ ١٩٦٧/٧ ١٩٩٢/١١	– ١٩٧٠/٦ ١٩٩٣/٤	١٩٦٣/١ ١٩٧٢/١ ١٩٩٤/٤	معلق رفض التصديق رفض التصديق
اليونان	١٩٧٥/٧	١٩٧٦/٧	١٩٧٩/٥	١٩٨١/١
البرتغال	١٩٧٧/٣	١٩٧٨/١٠	١٩٨٥/٦	١٩٨٦/١
أسبانيا	١٩٧٧/٧	١٩٧٩/٢	١٩٨٥/٦	١٩٨٦/١
تركيا	١٩٨٧/٤	٢٠٠٥/١٠	–	–
النمسا	١٩٨٩/٧	١٩٩٣/٢	١٩٩٤/٤	١٩٩٥/١
السويد	١٩٩١/٧	١٩٩٣/٢	١٩٩٤/٤	١٩٩٥/١
فنلندا	١٩٩٢/٣	١٩٩٣/٢	١٩٩٤/٤	١٩٩٥/١
مالطا	١٩٩٠/٧	١٩٩٧/٧	٢٠٠٢/١٢	٢٠٠٤/٥
قبرص	١٩٩٠/٧	٢٠٠٠/٢	٢٠٠٢/١٢	٢٠٠٤/٥
المجر	١٩٩٤/٤	١٩٩٨/٣	٢٠٠٢/١٢	٢٠٠٤/٥
بولندا	١٩٩٤/٤	١٩٩٨/٣	٢٠٠٢/١٢	٢٠٠٤/٥
سلوفاكيا	١٩٩٥/٦	٢٠٠٠/٢	٢٠٠٢/١٢	٢٠٠٤/٥
استونيا	١٩٩٥/١١	١٩٩٨/٣	٢٠٠٢/١٢	٢٠٠٤/٥
لاتفيا	١٩٩٥/١٠	٢٠٠٠/٢	٢٠٠٢/١٢	٢٠٠٤/٥
لتوانيا	١٩٩٥/١٢	٢٠٠٠/٢	٢٠٠٢/١٢	٢٠٠٤/٥

جمهورية التشيك	١٩٩٦/١	١٩٩٨/٣	٢٠٠٢/١٢	٢٠٠٤/٥
سلوفينيا	١٩٩٦/٦	١٩٩٨/٣	٢٠٠٢/١٢	٢٠٠٤/٥
بلغاريا	١٩٩٥/١٢	٢٠٠٠/٢	٢٠٠٤/٦	٢٠٠٧/١
رومانيا	١٩٩٥/٦	٢٠٠٠/٢	٢٠٠٤/٦	٢٠٠٧/١
كرواتيا	٢٠٠٣/٢	٢٠٠٥/١٠	–	–

Christina J. Schneider, Conflict, Negotiation and European Union Enlargement, Cambridge University Press, Cambridge, UK, ٢٠٠٩,p.١٥.

الملحق رقم (٢)

ترتيب رئاسة الدول الأعضاء للمجلس الوزاري بين أعوام ٢٠١٠– ٢٠٢٠

السنة	دورة كانون الثاني – حزيران	دورة حزيران– كانون الأول	السنة	دورة كانون الثاني – حزيران	دورة حزيران– كانون الأول
٢٠١٠	أسبانيا	بلجيكا	**٢٠١٦**	هولندا	سلوفاكيا
٢٠١١	المجر	بولندا	**٢٠١٧**	مالتا	بريطانيا
٢٠١٢	الدانمرك	قبرص	**٢٠١٨**	استونيا	بلغاريا
٢٠١٣	أيرلندا	لتوانيا	**٢٠١٩**	النمسا	رومانيا
٢٠١٤	اليونان	إيطاليا	**٢٠٢٠**	فنلندا	-----
٢٠١٥	لاتفيا	لوكسمبورج			

Jeremy Richardson, European Union, Third edition, Routledge , New York,٢٠٠٦,p١٥٤.

الملحق رقم (٣)

توزيع أصوات الدول في المجلس في حالة اتخاذ القرارات بالأغلبية الموصوفة

الدول	عدد الأصوات المخصصة لكل دولة
ألمانيا، فرنسا، إيطاليا، بريطانيا	٢٩
بولندا، أسبانيا	٢٧
رومانيا	١٤
هولندا	١٣
بلجيكا، اليونان، المجر، البرتغال، جمهورية تشكيك	١٢
النمسا، البلغاريا، السويد	١٠
الدانمرك، فنلندا، أيرلندا، لتوانيا، سلوفاكيا،	٧
قبرص، استونيا، لاتفيا، لوكسمبورج، سلوفينيا	٤
مالطا	٣
المجموع	٣٤٥ صوت
الأكثرية الموصوفة	٢٥٥ صوت

المصدر: Jeremy Richardson, European Union, Third edition, Routledge , New York,٢٠٠٦,p١٤٦.

الملحق رقم (٤)

توزيع مقاعد البرلمان على الدول الأعضاء وفقا لمعاهدة لشبونة

الدولة العضو	عدد المقاعد عند انتخابات عام ٢٠٠٩	عدد سكان الدولة في عام ٢٠٠٩	عدد السكان لكل مقعد	عدد المقاعد بعد عام ٢٠١٤ وفقا معاهدة لشبونة	عدد السكان لكل مقعد
ألمانيا	٩٩	٨٢ ٠٠٢ ٣٥٦	٨٢٨ ٣٠٧	٩٦	**٨٥٤ ١٩١**
فرنسا	٧٢	٦٤ ٣٥٠ ٧٥٩	٨٩٣ ٧٦١	٧٤	**٨٦٩ ٦٠٥**
بريطانيا	٧٢	٦١ ٦٣٤ ٥٩٩	٨٥٦ ٠٣٦	٧٣	**٨٤٤ ٣١٠**
إيطاليا	٧٢	٦٠ ٠٤٥ ٠٦٨	٨٣٣ ٩٥٩	٧٣	**٨٣٣ ٩٥٩**
أسبانيا	٥٠	٤٥ ٨٢٨ ١٧٢	٩١٦ ٥٦٣	٥٤	**٨٤٨ ٦٧٠**
بولندا	٥٠	٣٨ ١٣٥ ٨٧٦	٧٦٢ ٧١٨	٥١	**٧٤٧ ٧٦٢**
رومانيا	٣٣	٢١ ٤٩٨ ٦١٦	٦٥١ ٤٧٣	٣٣	**٦٥١ ٤٧٣**
هولندا	٢٥	١٦ ٤٨٥ ٧٨٧	٦٥٩ ٤٣١	٢٦	**٦٣٤ ٠٦٩**
بلجيكا	٢٢	١٠ ٧٥٠ ٠٠٠	٤٨٨ ٦٣٦	٢٢	**٤٨٨ ٦٣٦**
البرتغال	٢٢	١٠ ٦٢٧ ٢٥٠	٤٨٣ ٠٥٧	٢٢	**٤٨٣ ٠٥٧**
جمهورية التشيك	٢٢	١٠ ٤٦٧ ٥٤٢	٤٧٥ ٧٩٧	٢٢	**٤٧٥ ٧٩٧**
المجر	٢٢	١٠ ٠٣٠ ٩٧٥	٤٥٥ ٩٥٣	٢٢	**٤٥٥ ٩٥٣**
اليونان	٢٢	١١ ٢٦٠ ٤٠٢	٥١١ ٨٣٦	٢٢	**٥١١ ٨٣٦**
السويد	١٨	٩ ٢٥٦ ٣٤٧	٥١٤ ٢٤٢	٢٠	**٤٦٢ ٨١٧**
النمسا	١٧	٨ ٣٥٥ ٢٦٠	٤٩١ ٤٨٦	١٩	**٤٣٩ ٧٥١**
بلغاريا	١٧	٧ ٦٠٦ ٥٥١	٤٤٧ ٤٤٤	١٨	**٤٢٢ ٥٨٦**
الدانمرك	١٣	٥ ٥١١ ٤٥١	٤٢٣ ٩٥٨	١٣	**٤٢٣ ٩٥٨**
سلوفاكيا	١٣	٥ ٤١٢ ٢٥٤	٤١٦ ٣٢٧	١٣	**٤١٦ ٣٢٧**
فنلندا	١٣	٥ ٣٢٦ ٣١٤	٤٠٩ ٧١٦	١٣	**٤٠٩ ٧١٦**
أيرلندا	١٢	٤ ٤٥٠ ٠١٤	٣٧٠ ٨٣٥	١٢	**٣٧٠ ٨٣٥**
ليتوانيا	١٢	٣ ٣٤٩ ٨٧٢	٢٧٩ ١٥٦	١٢	**٢٧٩ ١٥٦**
لاتفيا	٨	٢ ٢٦١ ٢٩٤	٢٨٢ ٦٦٢	٩	**٢٥١ ٢٥٥**

سلوفينيا	٧	٢ ٠٣٢ ٣٦٢	٢٩٠ ٣٣٧	٨	**٢٥٤ ٠٤٥**
استونيا	٦	١ ٣٤٠ ٤١٥	٢٢٣ ٤٠٣	٦	**٢٢٣ ٤٠٣**
قبرص	٦	٧٩٦ ٨٧٥	١٣٢ ٨١٣	٦	**١٣٢ ٨١٣**
لوكسمبورج	٦	٤٩٣ ٥٠٠	٨٢ ٢٥٠	٦	**٨٢ ٢٥٠**
مالطا	٥	٤١٣ ٦٠٩	٨٢ ٧٢٢	٦	**٦٨ ٩٣٥**
المجموع الكلي	٧٣٦			٧٥١	

Katarzyna Cegielka, Distribution of Seats in the European Parliament in Accordance With the Principle of Digressive Proportionality, Mathematical Economics, No. ٦(١٣), ٢٠١٠,٣١.

الملحق رقم (٥)

النظام الانتخابي المتبع من قبل الدول الأعضاء في انتخابات البرلمان الأوروبي عام ٢٠٠٩

الدولة العضو	عدد الدوائر الانتخابية	التصويت التفضيلي	يوم الانتخابات	الدولة العضو	نوع الدوائر الانتخابية	التصويت التفضيلي	يوم الانتخابات
النمسا	واحدة (وطنية)	نعم، ضمن القائمة	الأحد	**لاتفيا**	واحدة (وطنية)	نعم، ضمن القائمة	السبت
بلجيكا	متعددة (إقليمية)	نعم، ضمن القائمة	الأحد	**ليتوانيا**	واحدة (وطنية)	نعم، ضمن القائمة	الأحد
بلغاريا	واحدة (وطنية)	نعم، ضمن القائمة	الأحد	**لوكسمبورج**	واحدة (وطنية)	نعم	الأحد
جمهورية التشيك	واحدة (وطنية)	نعم، ضمن القائمة	السبت	**مالطا**	واحدة (وطنية)	نعم	السبت
قبرص	واحدة (وطنية)	نعم، ضمن القائمة	الجمعة- السبت	**هولندا**	واحدة (وطنية)	نعم، ضمن القائمة	الخميس
الدانمرك	واحدة (وطنية)	نعم، ضمن القائمة	الأحد	**بولندا**	متعددة (إقليمية)	نعم	الأحد
استونيا	واحدة (وطنية)	لا، القائمة المغلقة	الأحد	**البرتغال**	واحدة (وطنية)	لا، القائمة المغلقة	الأحد
فنلندا	واحدة (وطنية)	نعم	الأحد	**رومانيا**	واحدة (وطنية)	لا	الأحد
فرنسا	متعددة (إقليمية)	لا، القائمة المغلقة	الأحد	**سلوفينيا**	واحدة (وطنية)	نعم، ضمن القائمة	الأحد
ألمانيا	الوطنية/الإقليمية	لا، القائمة المغلقة	الأحد	**سلوفاكيا**	واحدة (وطنية)	نعم، ضمن القائمة	السبت
اليونان	واحدة (وطنية)	لا، القائمة المغلقة	الأحد	**أسبانيا**	واحدة (وطنية)	لا، القائمة المغلقة	الأحد
المجر	واحدة (وطنية)	لا	الأحد	**السويد**	واحدة (وطنية)	نعم، ضمن القائمة	الأحد
أيرلندا	متعددة (إقليمية)	نعم، الصوت الواحد التحول	الجمعة	**المملكة المتحدة- بريطانيا العظمى**	متعددة (إقليمية)	لا، القائمة المغلقة	الخميس
إيطاليا	متعددة (إقليمية)	نعم، ضمن القائمة	السبت- الأحد	**المملكة المتحدة- شمال ايرلندا**	متعددة (إقليمية)	نعم، الصوت الواحد المتحول	الخميس

المصدر: Richard Corbett, Francis Jacobs & Michael Shackleton, The European Parliament, ٨th edition, John HarperLondon,٢٠١١,pp.١٧-١٨.

الملحق رقم (٦)

رؤساء البرلمان الأوروبي منذ البداية لحد عام ٢٠١٤

السنوات	أسماء رؤساء البرلمان	الجماعة السياسية	البلد
١٩٥٢-٥٤	Paul Henri Spaak	الاشتراكي	**بلجيكا**
١٩٥٤-	Alcide de Gasperi	الديمقراطي المسيحي	**إيطاليا**
١٩٥٤-٥٦	Giuseppe Pella	الديمقراطي المسيحي	**إيطاليا**
١٩٥٦-٥٨	Hans Furler	الديمقراطي المسيحي	**ألمانيا**
١٩٥٨-٦٠	Hans Furler	الديمقراطي المسيحي	**فرنسا**
١٩٦٠-٦٢	Hans Furler	الديمقراطي المسيحي	**ألمانيا**
١٩٦٢-٦٤	Gaetano Martino	الأحرار	**إيطاليا**
١٩٦٤-٦٥	Jean Duvieusart	الديمقراطي المسيحي	**بلجيكا**
١٩٦٥-٦٦	Victor Leemans	الديمقراطي المسيحي	**بلجيكا**
١٩٦٦-٦٩	Alain Poher	الديمقراطي المسيحي	**فرنسا**
١٩٦٩-٧١	Mario Scelba	الديمقراطي المسيحي	**إيطاليا**
١٩٧١-٧٣	Walter Behrendt	الاشتراكي	**ألمانيا**
١٩٧٣-٧٥	Cornelis Berkhouwer	الأحرار	**هولندا**
١٩٧٥-٧٧	Georges Spénale	الاشتراكي	**فرنسا**
١٩٧٧-٧٩	Emilio Colombo	الديمقراطي المسيحي	**إيطاليا**
١٩٧٩-٨٢	Simone Veil	الأحرار	**فرنسا**
١٩٨٢-٨٤	Piet Dankert	الاشتراكي	**هولندا**
١٩٨٤-٨٧	Pierre Pflimlin	الديمقراطي المسيحي	**فرنسا**

١٩٨٧-٨٩	Lord Plumb	المحافظين	**بريطانيا**
١٩٨٩-٩٢	Enrique Barõn Crespo	الاشتراكي	**اسبانيا**
١٩٩٢-٩٤	Egon A. Klepsch	الديمقراطي المسيحي	**ألمانيا**
١٩٩٤-٩٧	Klaus Hänsch	الاشتراكي	**ألمانيا**
١٩٩٧-٩٩	José Maria Gil-Robles	الديمقراطي المسيحي	**اسبانيا**
١٩٩٩-٠٢	Nicole Fontaine	الديمقراطي المسيحي	**فرنسا**
٢٠٠٢-٠٤	Pat Cox	الأحرار	**أيرلندا**
٢٠٠٤-٠٧	Josep Borell Fontelles	الاشتراكي	**اسبانيا**
٢٠٠٧-٠٩	Hans-Gert Pöttering	الديمقراطي المسيحي	**ألمانيا**
٢٠٠٩-١٢	Jerzy Buzek	الديمقراطي المسيحي	**بولندا**
٢٠١٢-١٤	*Martin Schulz	الاشتراكي	**ألمانيا**

*تم إضافة هذا الحقل من قبل الباحث كون المعلومة حديثة ولم تذكر في الكتاب.

المصدر:

Richard Corbett, Francis Jacobs & Michael Shackleton, The European Parliament, ٨th edition, John HarperLondon,٢٠١١,p.١٣٠.

الملحق رقم (٧)

توزيع أعضاء البرلمان الأوروبي على الجماعات السياسية مع بيان جنسياتهم في انتخابات عام ٢٠٠٩

الدولة العضو	الجماعات السياسية								
	EPP	S&D	ALDE	G/EFA	ECR	GUE/NGL	EFD	NA	Total
بلجيكا	٥	٥	٥	٤	١	٠	٠	٢	٢٢
بلغاريا	٦	٤	٥	٠	٠	٠	٠	٢	١٧
جمهورية التشيك	٢	٧	٠	٠	٩	٤	٠	٠	٢٢
الدانمرك	١	٤	٣	٢	٠	١	٢	٠	١٣
ألمانيا	٤٢	٢٣	١٢	١٤	٠	٨	٠	٠	٩٩
استونيا	١	١	٣	١	٠	٠	٠	٠	٦
ايرلندا	٤	٣	٤	٠	٠	١	٠	٠	١٢
اليونان	٨	٨	٠	١	٠	٣	٢	٠	٢٢
إسبانيا	٢٣	٢١	٢	٢	٠	١	٠	١	٥٠
فرنسا	٢٩	١٤	٦	١٤	٠	٥	١	٣	٧٢
إيطاليا	٣٥	٢١	٧	٠	٠	٠	٩	٠	٧٢
قبرص	٢	٢	٠	٠	٠	٢	٠	٠	٦
لاتفيا	٣	١	١	١	١	١	٠	٠	٨
لتوانيا	٤	٣	٢	٠	١	٠	٢	٠	١٢
لوكسمبورج	٣	١	١	١	٠	٠	٠	٠	٦
المجر	١٤	٤	٠	٠	١	٠	٠	٣	٢٢
مالطا	٢	٣	٠	٠	٠	٠	٠	٠	٥
هولندا	٥	٣	٦	٣	١	٢	١	٤	٢٥
النمسا	٦	٤	٠	٢	٠	٠	٠	٥	١٧
بولندا	٢٨	٧	٠	٠	١٥	٠	٠	٠	٥٠
البرتغال	١٠	٧	٠	٠	٠	٥	٠	٠	٢٢
رومانيا	١٤	١١	٥	٠	٠	٠	٠	٣	٣٣
سلوفينيا	٣	٢	٢	٠	٠	٠	٠	٠	٧
سلوفاكيا	٦	٥	١	٠	٠	٠	١	٠	١٣
فنلندا	٤	٢	٤	٢	٠	٠	١	٠	١٣
السويد	٥	٥	٤	٣	٠	١	٠	٠	١٨
بريطانيا	٠	١٣	١١	٥	٢٥	١	١٣	٤	٧٢
EU total	٢٦٥	١٨٤	٨٤	٥٥	٥٤	٣٥	٣٢	٢٧	٧٣٦

EPP جماعة حزب الشعب الأوروبي (الديمقراطيين المسيحيين).

S&D جماعة التحالف التقدمي للاشتراكيين والديمقراطيين في البرلمان الأوروبي .

ALDE جماعة تحالف الليبراليين والديمقراطيين من أجل أوروبا.

ECR جماعة المحافظين والإصلاحيين أوروبا .

G/EFA جماعة تحالف الخضر/ أوروبا الحرة .

GUE/NGL الجماعة المستقلة لليسار الأوروبي المتحد و اليسار الخضر للشمال .

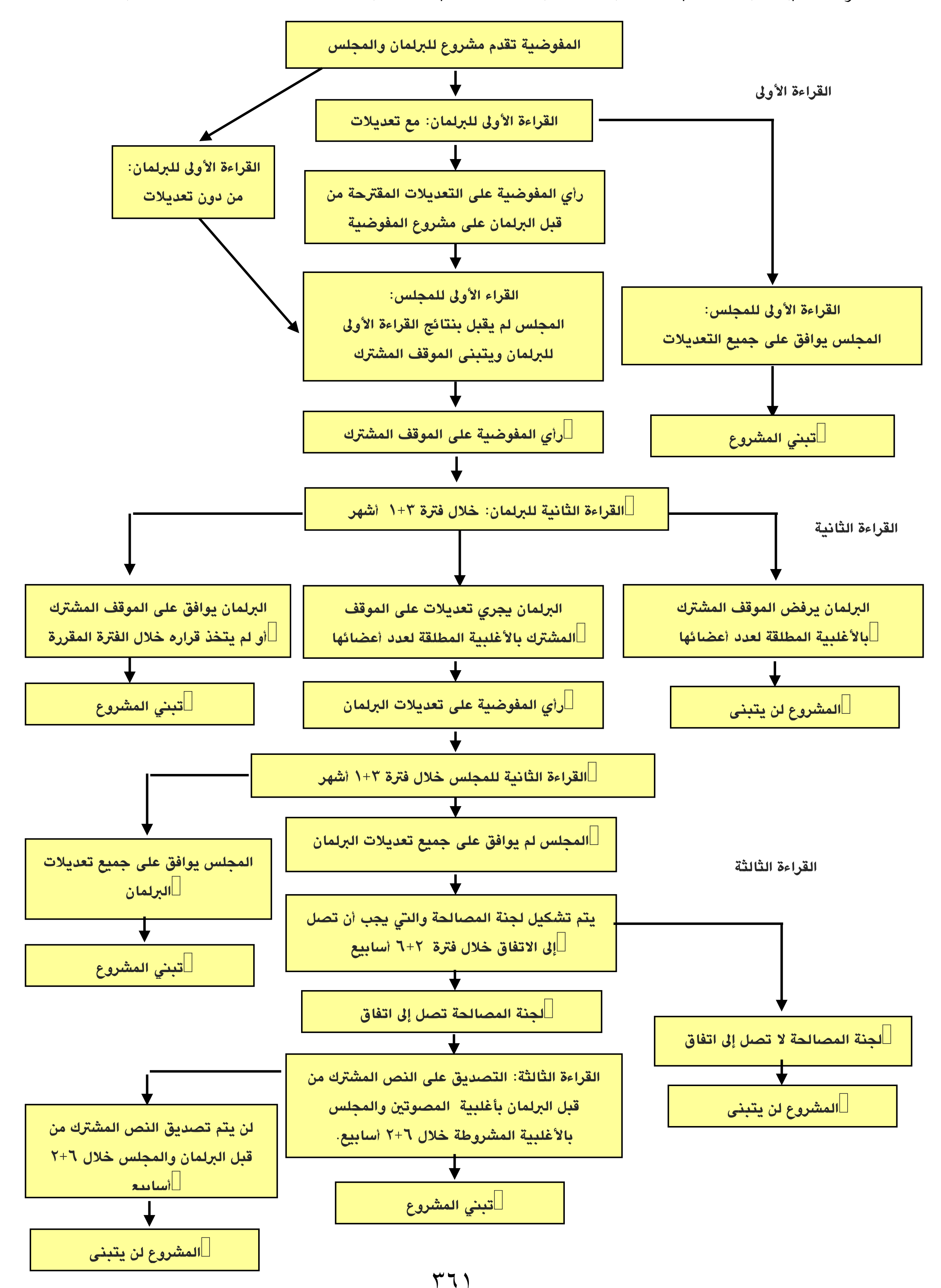
EFD جماعة أوروبا للحرية والديمقراطية .

المصدر : http://www.osce.org/odihr/elections/eu/٣٨٦٨٠

الملحق رقم (٨)

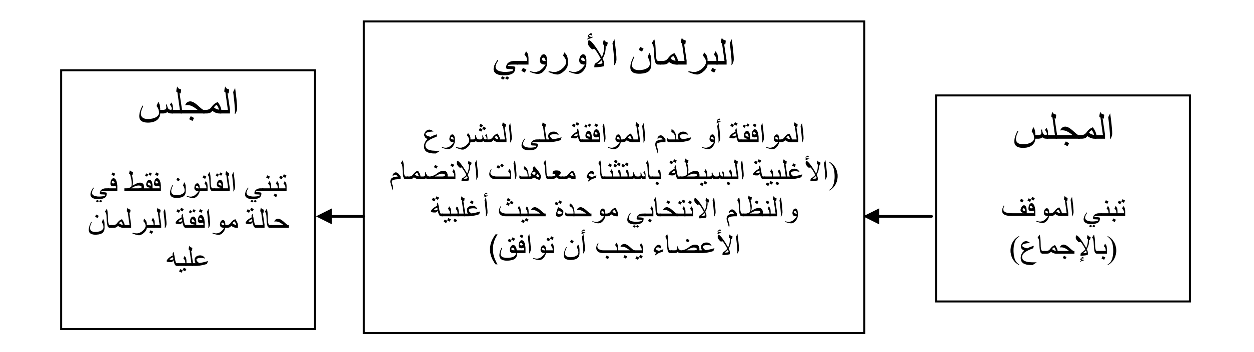
المخطط التوضيحي لإجراء التشريع العادي في الاتحاد الأوروبي

المصدر: Richard Corbett, Francis Jacobs & Michael Shackleton, The European Parliament, ٨th edition, John HarperLondon,٢٠١١,p.٢٤٧.



الملحق رقم (٩)

المخطط التوضيحي لإجراء التصديق في الاتحاد الأوروبي

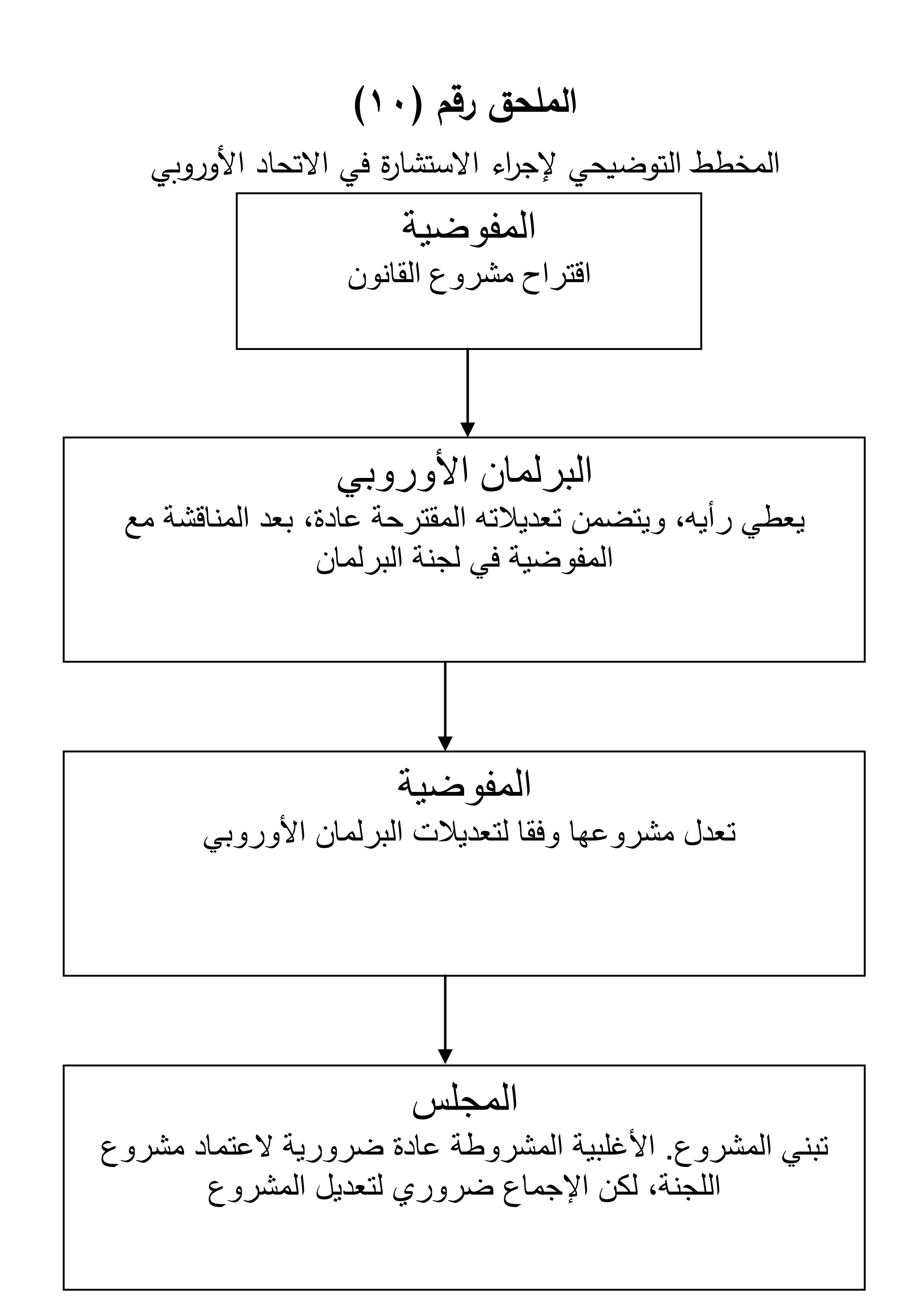


المصدر:

Richard Corbett, Francis Jacobs & Michael Shackleton, The European Parliament, ٨th edition, John HarperLondon,٢٠١١,p.٢٥٧.

الملحق رقم (١٠)

المخطط التوضيحي لإجراء الاستشارة في الاتحاد الأوروبي

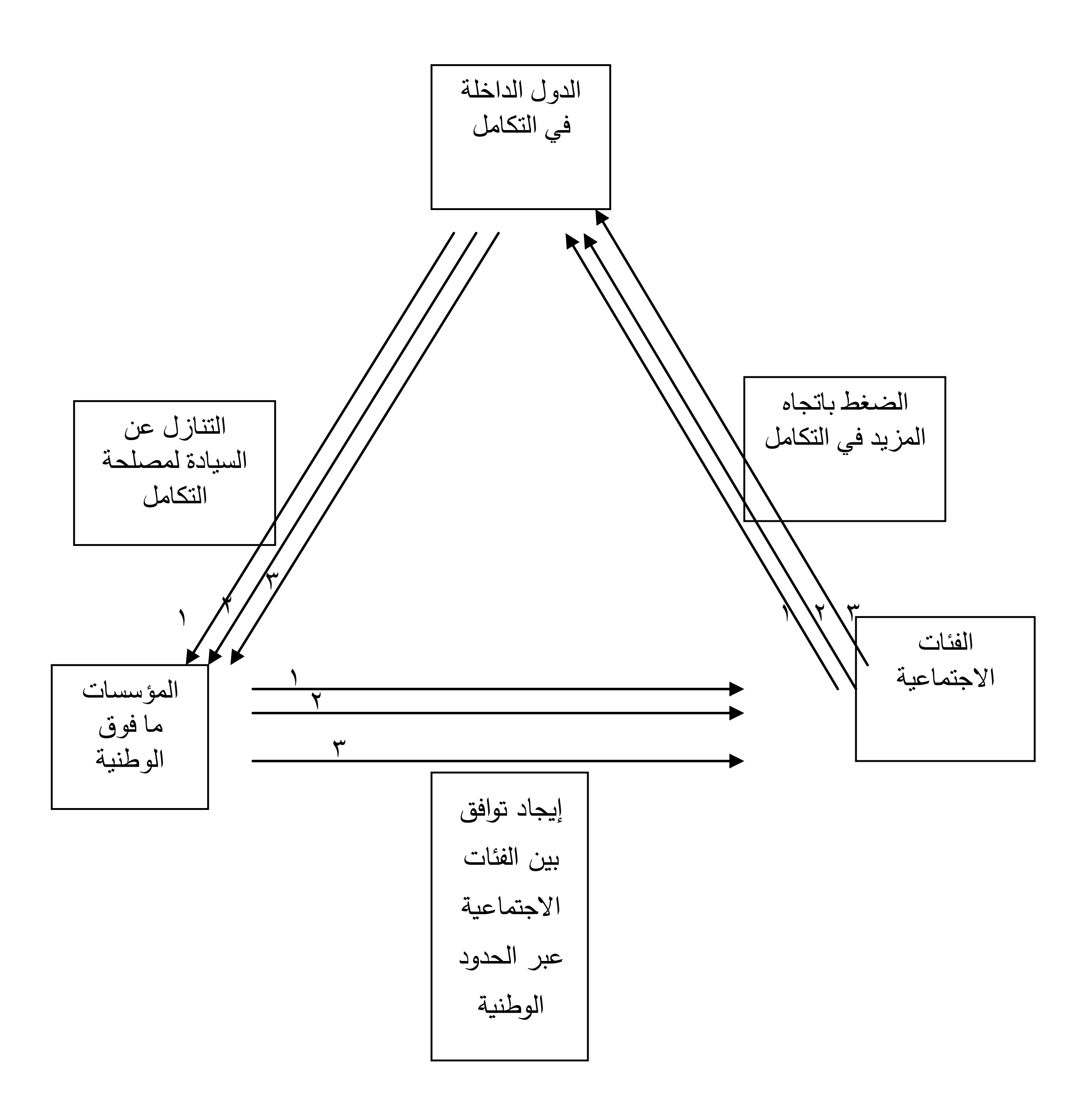


المصدر:

Richard Corbett, Francis Jacobs & Michael Shackleton, The European Parliament, ٨th edition, John HarperLondon,٢٠١١,p.٢٦٣.

الملحق رقم (١١)

العلاقة بين الأطراف الداخلة في عملية التكامل وفقا لنظرية الوظيفية الجديدة



الملحق رقم (١٢)

(النظريات السياسية للتكامل الدولي)

النظرية	آلية عملية الاندماج	الشكل النهائي لعملية الاندماج
الفدرالية	مؤتمر دستوري أو التفاوض بين الدول	دولة فدرالية
الاتصالية	التفاعل عن طريق الاتصالات	مجتمع أمن
الوظيفية	إنشاء عدد من المنظمات الوظيفية و نقل جزء من سيادة الدولة إليها	مجموعة من المنظمات الوظيفية غير المسيسة
الوظيفية الجديدة	الانتشار من القطاعات الفنية إلى القطاعات السياسية	مؤسسات إقليمية ما فوق الوطنية

المصدر: د.محمد مصطفى كمال و د.فؤاد نهرا، صنع القرار في الاتحاد الأوروبي والعلاقات العربية – الأوروبية، ط١،مركز الدراسات الوحدة العربية،بيروت،٢٠٠١،ص٢٠.

الملحق رقم (١٣)

الأحزاب السياسية الأوروبية الموجودة في عام ٢٠١٢

الأحزاب	عدد أعضائه في البرلمان الأوروبي عام ٢٠٠٩	المنحة السنوية في عام ٢٠١٠ / بالملايين يورو
حزب الشعب الأوروبي The European People's Party (EPP)	٢٦١	٥
حزب الاشتراكيين الأوروبيين Party of European socialists (PES)	١٦٢	٣.٤
حزب الليبرالي الديمقراطي والإصلاحي الأوروبي The European Liberal Democratic and Reformist party (ELDR)	٧٣	١.٥
حزب الخضر الأوروبي European Green Party (EFGP)	٤٤	١.٠٥
تحالف المحافظين والإصلاحيين الأوروبيين Alliance of European Conservatives and Reformists	٤٤	١
حزب اليسار الأوروبي Party of the European Left	٢٢	٠.٧
الحزب الديمقراطي الأوروبي European Democratic Party	١٠	٠.٥
التحالف الأوروبي الحر European Free Alliance (EFA)	٩	٠.٣٤
ديمقراطيو الاتحاد الأوروبي EU Democrats	٠	٠.٢١
الحركة المسيحية السياسية الأوروبية European Christian Political Movement (ECPM)	١	٠.٢١

Source: Richard Corbett, Francis Jacobs & Michael Shackleton, The European Parliament, ٨th edition, John HarperLondon,٢٠١١,pp. ١٢٧-١٢٨.

الملحق رقم (١٤)

النظام الأساسي للبرلمان العربي الدائم كما تم اقراره في القمة العربية في بغداد ٢٠١٢/٣/٢٩

إن مجلس الجامعة على مستوى القمة،

- بعد إطلاعه:

على مذكرة الأمانة العامة،

وعلى تقرير الأمين العام عن العمل العربي المشترك،

وعلى قرار مجلس جامعة الدول العربية على المستوى الوزاري رقم ٧٣٤٢ . د ع (١٣٥) بتاريخ ٢٠١١/٣/٢

- وعملاً بقراره رقم ٢٩٢ د. ع (١٧) بالجزائر بتاريخ ٢٠٠٥/٥/٢٣،

- واستناداً إلى قراره رقم ٥٠١ د. ع (٢٢) بسرت بتاريخ ٢٠١٠/٣/٢٨،

يقرر

الموافقة على النظام الأساسي للبرلمان العربي بالصيغة التالية.

(ق.ق: ٥٥٩ د.ع (٢٣) -٢٠١٢/٣/٢٩)

نحن قادة العرب،

- تأكيدا لتمسكنا بالأهداف والمبادئ التي نص عليها ميثاق جامعة الدول العربية،

- وإيماناً بضرورة تطوير منظومة العمل العربي المشترك وتعزيز مقوماتها وتحديث آلياتها وتفعيل مسيرتها بما يحقق المصالح العليا للأمة العربية، وتمكينها من عناصر القدرة والقوة والنفوذ،

- واستجابة لتطلعاتها التواقة لإقامة نظام عربي يكون فضاءً لممارسة مبادئ الشورى والديمقراطية والحرية وحقوق الإنسان ويحقق أمانيها في التنمية الشاملة والمستدامة،

- وانطلاقا من إيمانها بالانتماء إلى دائرة حضارية وثقافية واحدة وتطلعها لبناء آليات التعاون والتكامل والتضامن والحوار وتقوية الروابط بين مكوناتها وتعزيز المواطنة والإيمان بالمصير الواحد وفق مبادئ الشورى والديمقراطية وصولا إلى الوحدة العربية الشاملة،

- واعتبارا لمستلزمات إرادتها في المساهمة في اتخاذ القرارات التي تهم مصيرها وحاجتها لمؤسسة برلمانية تعتمد الشورى والديمقراطية اختياراً ومنهجاً وتكون أداة للحوار والقرار وقوة دفع شعبية لمنظومة العمل العربي وشريكاً فاعلا في رسم السياسة العربية المشتركة خدمة للمصالح العليا للأمة العربية، وتأكيدا لمبدأ توسيع المشاركة السياسية كأساس للتطور الديمقراطي في البلدان العربية لتوثيق الروابط بين الشعوب العربية،

- وتعزيزاً لدورها في صنع الحضارة الإنسانية والمساهمة في صياغة قيمها المثلى القائمة على أساس مبادئ تكريم الإنسان وحماية كافة حقوقه، ونشر ثقافة التسامح والحوار داخل المجتمعات العربية،

- وسعياً لتأمين حاضرها ومستقبلها وحماية أمنها القومي ومواجهة تحديات التحولات العلمية والمعرفية والبيئية في عصر العولمة والتكتلات الإقليمية والدولية والإسهام في بناء قواعد راسخة للعلاقات الدولية تقوم على أساس العدل والتكافؤ وتحقيق الأمن ولسلم الدوليين،

- وعملاً بأحكام المادة الثامنة من النظام الأساسي للبرلمان العربي الانتقالي التي أناطت بالبرلمان مسؤولية إعداد النظام الأساسي للبرلمان العربي،

- واستناداً إلى أحكام ميثاق جامعة الدول العربية، وخاصة المادة ١٩ منه، وإلى قرارات القمم العربية ذات الصلة،

نقر النظام الأساسي للبرلمان العربي على النحو التالي:

المادة الأولى

يحدد هذا النظام تشكيل ومهام واختصاصات البرلمان العربي.

المادة الثانية

يقصد بالمصطلحات التالية المعاني الواردة قرين كل منها:

- البرلمان: البرلمان العربي.
- الجامعة: جامعة الدول العربية.
- الدول الأعضاء: الدول الأعضاء في جامعة الدول العربية.
- مجلس الجامعة: مجلس جامعة الدول العربية على مستوى القمة.
- المجالس الوزارية: مجالس جامعة الدول العربية على مستوى الوزراء
- النظام الداخلي:النظام الداخلي للبرلمان العربي.

– الرئيس: رئيس البرلمان العربي.

– المكتب: مكتب البرلمان العربي.

– الأمين العام: الأمين العام للبرلمان العربي.

– المنظمات العربية المتخصصة: المنظمات العربية العامة في إطار جامعة الدول العربية.

المادة الثالثة

يتكون البرلمان من أربعة أعضاء لكل دولة عضو ويراعى في ذلك تمثيل المرأة.

المادة الرابعة

يتم اختيار أعضاء البرلمان وفقا للنحو التالي:

١– بالإقتراع المباشر.

٢– من قبل برلماناتهم الوطنية أو ما يماثلها في كل دولة عضو، على أن يكونوا أعضاء في برلماناتهم الوطنية أو ما يماثلها.

٣– بتسميتهم وفقاً للنظام الدستوري والأنظمة الأساسية لكل دولة عضو، على أن يكونوا أعضاء في برلماناتهم الوطنية أو ما يماثلها.

المادة الخامسة

يمارس البرلمان اختصاصاته بما يعزز العمل العربي المشترك ويحقق التكامل الاقتصادي والتكافل الاجتماعي والتنمية المستدامة وصولا إلى تحقيق الوحدة العربية وعلى وجه الخصوص:

١– العمل على على تعزيز العلاقات العربية– العربية وتطوير أشكال العمل العربي المشترك وتدعيم آلياته والعمل على ضمان الأمن القومي العربي وتدعيم حقوق الإنسان، وله تقديم التوصيات والاقتراحات التي يراها مناسبة لذلك.

٢– متابعة مسيرة العمل العربي المشترك وعقد جلسات استماع مع رؤساء المجالس الوزارية أو الأمين العام للجامعة أو رؤساء أو مدراء العامين بالمنظمات العربية المتخصصة.

٣– مناقشة المسائل التي يحيلها إليه مجلس الجامعة أو المجالس الوزارية أو الأمين العام للجامعة أو رؤساء أو مدراء المنظمات العربية المتخصصة، وإبداء الرأي فيها، وله إصدار توصيات بشأنها لتكون أساساً عند إصدار المجالس المعنية للقرارات ذات العلاقة.

٤- توجيه الأسئلة كتابة إلى رؤساء المجالس الوزارية والأمين العام للجامعة وإلى مدراء المنظمات العربية المتخصصة وذلك في أي موضوع يدخل في اختصاصاتهم وعلى هذه الجهات الإجابة عن أسئلة الأعضاء خلال مدة يحددها النظام الداخلي.

٥- الموافقة على مشروعات القوانين الموحدة والإتفاقيات الجماعية العربية المحالة إليه وجوباً قبل إقرارها من مجلس الجامعة.

٦- النظر في مشروعات الموازنات والحسابات الختامية للأمانة العامة للجامعة قبل إقرارها من الجهات المختصة، وكذلك مراجعة الحسابات الختامية للمنظمات العربية المتخصصة.

٧- العمل على المواءمة والتنسيق بين القوانين النافذة في الدول الأعضاء تمهيدا لتوحيدها وتبادل التجارب التشريعية بين البرلمانات الوطنية أو ما يماثلها في الدول الأعضاء.

٨- التعاون والتنسيق مع البرلمانات الوطنية في الدول الأعضاء لتعزيز وترسيخ البعد الشعبي ودوره في مسيرة العمل العربي المشترك.

٩- التعاون مع المنظمات البرلمانية الإقليمية والدولية بما يخدم مصالح الأمة العربية ويصون السلم والأمن الدوليين.

١٠- إقرار نظامه الداخلي وتعديله.

١١- إقرار ميزانيته وحسابه الختامي.

١٢- إقرار أنظمته ولوائحه المالية والإدارية وتعديلها.

المادة السادسة

١- يكون المقر الدائم للبرلمان في دمشق بالجمهورية العربية السورية.

٢- للبرلمان إنشاء مكاتب له في أي دولة عضو.

٣- يتمتع مقر البرلمان ومكاتبه وموظفوه بالحصانات والامتيازات المنصوص عليها باتفاقيات المقر.

٤- للبرلمان أو للجانه الاجتماع في مقر أي دولة عضو أو بمقر الجامعة.

المادة السابعة

يمثل عضو البرلمان الأمة العربية بأسرها ويمارس مهامه بكل حرية واستقلال.

المادة الثامنة

يؤدي عضو البرلمان قبل مباشرة مهامه اليمين التالية: "أقسم بالله العظيم أن أعمل على تحقيق أهداف الأمة العربية وأن أرعى مصالحها وأن أؤدي مهامي بالأمانة والصدق".

المادة التاسعة

لا يسأل عضو البرلمان عما يبديه من آراء أثناء قيامه بمهامه أو بسببها.

المادة العاشرة

١- يتمتع البرلمان وأجهزته ومكاتبه في إقليم كل دولة من الدول الأعضاء بالأهلية القانونية.

٢- يتمتع أعضاء البرلمان ووفوده الرسمية أثناء أو بمناسبة قيامهم بمهامهم في كل دولة عضو بالمزايا والحصانات المنصوص عليها في ميثاق جامعة الدول العربية واتفاقياتها ذات الصلة.

المادة الحادية عشرة

لا يجوز اتخاذ أي إجراءات جزائية ضد عضو البرلمان ما لم ترفع عنه الحصانة طبقاً لأحكام النظام الداخلي إلا في حالة التلبس بالجريمة.

المادة الثانية عشرة

تتحمل البرلمانات الوطنية نفقات ممثليها، ويتحمل البرلمان نفقات أعضائه إثناء تكليفهم بمهام خاصة ومحددة.

المادة الثالثة عشرة

تنتهي العضوية في البرلمان بانتهاء ولاية العضو أو عدم التجديد له في برلمانه الوطني أو بتعيينه أو بتوله منصباً تنفيذياً أو قضائياً، أو استقالته أو بإسقاط عضويته أو بفقدانه الأهلية القانونية أو بوفاته.

المادة الرابعة عشرة

١- مدة الفصل التشريعي للبرلمان أربع سنوات وتبدأ دورة البرلمان العادية خلال شهر أكتوبر/ تشرين أول. وتنتهي خلال شهر يونيو/ حزيران للسنة التالية.

٢- يجوز للبرلمان عقد دورة غير عادية كلما اقتضت الضرورة ذلك وفقاً للنظام الداخلي.

المادة الخامسة عشرة

تكون جلسات البرلمان علنية ما لم ما يقرر البرلمان خلاف ذلك.

المادة السادسة عشرة

ينتخب البرلمان رئيسه لمدة سنتين قابلة للتجديد لمرة واحدة، وينتخب نواب الرئيس ورؤساء اللجان كل سنتين وفقاً لأحكام النظام الداخلي.

المادة السابعة عشرة

يتكون المكتب من الرئيس ونوابه ورؤساء اللجان الدائمة.

المادة الثامنة عشرة

١- يكون للبرلمان أمانة عامة يرأسها أمين عام، وتقوم بالمهام الإدارية والمالية والفنية.

٢- يعين البرلمان الأمين العام والأمناء العامين المساعدين باقتراح من المكتب لمدة أربع سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة، على أن يكون المرشح من ذوي الخبرة في الشؤون البرلمانية المشهودة لهم بالكفاءة العلمية والإدارية.

المادة التاسعة عشرة

يحدد النظام الداخلي اختصاصات وصلاحيات أجهزة البرلمان.

المادة العشرون

تكون للبرلمان ميزانية سنوية مستقلة تعدها أمانته العامة وفقاً للأصول المادية والمحاسبية وتعرضها على المكتب لمراجعتها قبل إقرارها من قبل البرلمان.

المادة الحادية والعشرون

يجوز للبرلمان تشكيل لجان أخرى مؤقتة أو فرعية عند الضرورة وذلك وفقاً للنظام الداخلي.

المادة الثانية والعشرون

تتكون موارد البرلمان من:

١- حصص سنوية متساوية وملزمة تسددها حكومات الدول الأعضاء خلال الأشهر الثلاثة الأولى من كل سنة ميلادية.

٢- التبرعات والهبات والوصايا. ويشترط لقبول الأجنبية أو الخاصة منها موافقة البرلمان.

٣- الأموال التي آلت من البرلمان العربي الانتقالي.

٤- أصول وعوائد أموال البرلمان.

المادة الثالثة والعشرون

١- يحدد مكتب البرلمان العربي الانتقالي تاريخ انعقاد أول دورة للبرلمان بعد تسمية ثلثي أعضائه.

٢- يتولى رئيس البرلمان العربي الانتقالي دعوة أعضاء البرلمان لحضور جلسته الأولى.

المادة الرابعة والعشرون

١- يستمر البرلمان العربي الانتقالي في مهامه حتى تاريخ انعقاد أول دورة للبرلمان.

٢- تنتقل حقوق والتزامات البرلمان العربي الانتقالي إلى البرلمان.

المادة الخامسة والعشرون

يجوز تعديل أحكام هذا النظام بموافقة النظام بموافقة ثلثي أعضاء البرلمان ويصبح هذا التعديل نافذا بعد إقراره من مجلس الجامعة.

المادة السادسة والعشرون

يدخل هذا النظام الأساسي حيز النفاذ بعد إقراره من مجلس الجامعة.

المــراجــع

أولا: المراجع العربية

أ) الكتب

١) إبراهيم أبو خزام،الحروب وتوازن القوى،دار الكتاب الجديد المتحدة،الطبعة الثانية،بيروت،٢٠٠٩.

٢) إبراهيم محمد العناني،مجلس أوروبا،دار النهضة العربية،القاهرة،١٩٨١.

٣) أبو الخير أحمد عطية عمر،النظام المؤسسي للاتحاد الأوروبي، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٧.

٤) أحمد حسين الرفاعي،أثر السوق الأوروبية الموحدة على القطاع المصرفي الأوروبي والمصارف العربية،مركز الإمارات للدراسات والبحوث الإستراتيجية:دراسات إستراتيجية(٨)،أبو ظبي،١٩٩٧.

٥) أحمد عباس عبد البديع، العلاقات الدولية – أصولها وقضاياها المعاصرة– ، مكتبة عين شمس، القاهرة، ١٩٨٨.

٦) أحمد عبد اللطيف العبار،ألمانيا الغربية وعواصف السياسة الدولية، دار الشعب، القاهرة،١٩٧٥.

٧) أحمد فارس عبدالمنعم، جامعة الدول العربية (١٩٤٥–١٩٨٥)، مركز دراسات الوحدة العربية، سلسلة الثقافة القومية، بيروت، ١٩٨٦.

٨) أحمد نوري النعيمي،تركيا وحلف شمال الأطلسي،الدار الوطنية للتوزيع والإعلان،بغداد،١٩٨١.

٩) آرثر مارويك، الحرب والتحول الاجتماعي في القرن العشرين، ترجمة سمير عبد الرحيم الجلبي،دار المأمون للترجمة والنشر، بغداد،١٩٩٠.

١٠) إريك هوبسباوم،الأمم والنزعة القومية منذ عام ١٨٧٠، ترجمة عدنان حسين، دار المدى،دمشق،١٩٩٩.

١١) أسامة المجذوب،العولمة والإقليمية،الدار المصرية اللبنانية،القاهرة،٢٠٠١.

١٢) إسماعيل صبري مقلد، الإستراتيجية والسياسة الدولية، المفاهيم والحقائق الأساسية،مؤسسة الأبحاث العربية،بيروت،١٩٨٥.

١٣) إدمون جوف،علاقات دولية، ترجمة منصور القاضي،المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع،دون مكان وتاريخ نشر.

١٤) إيان كلارك، العولمة والتفكك، مركز الإمارات للدراسات والبحوث الإستراتيجية، أبو ظبي-الإمارات،٢٠٠٣.

١٥) برهان غليون، معوقات العمل الوحدوي العربي وسبل تجاوزها، ندوة فكرية تحت عنوان (من أجل الوحدة العربية، رؤية للمستقبل)، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ٢٠١٠.

١٦) بشارة خضر، أوروبا من أجل المتوسط، من مؤتمر برشلونة إلى قمة باريس (١٩٩٥-٢٠٠٨)، ترجمة سليمان الرياشي،مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت،٢٠١٠.

١٧) بطرس بطرس غالي و د.محمود خيري عيسى،مدخل في علم السياسة،ط١٢،مكتبة الأنجلو المصرية، القاهرة،١٩٩١.

١٨) بول روتيه،التنظيمات الدولية، ترجمة أحمد رضا، دار المعرفة،مصر،١٩٧٨.

١٩) بول هازار، الفكر الأوروبي في القرن الثامن عشر: من مونتسكيو إلى ليسنج، ترجمة د. محمد غلاب، منشورات وزارة الثقافة، دمشق، ٢٠٠٤.

٢٠) جعفر الجزار، ماستريخت والصراع الأوروبي الأمريكي الخفي، دار النفائس،بيروت،١٩٩٣.

٢١) جلال عبدالله معوض، دور حكومات الدول العربية في تفعيل الجامعة العربية، ندوة تحت عنوان نحو تطوير وتفعيل دور جامعة الدول العربية، مركز الخليج للدراسات الإستراتيجية، ٢٠٠٢.

٢٢) جواس حسن، طبيعة الاتحاد الأوروبي، دار المعرفة، بيروت، ٢٠١٠.

٢٣) جورج قرم، تعدد الأديان وأنظمة الحكم، دار النهار للنشر، بيروت،١٩٧٩.

٢٤) جون بيليس و ستيف سميث،عولمة السياسة العالمية،ترجمة ونشر مركز الخليج للأبحاث ، دبي،٢٠٠٤.

٢٥) حازم الببلاوي، النظام الاقتصادي الدولي المعاصر، سلسلة عالم المعرفة،المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب، الكويت،٢٠٠٠.

٢٦) حسن الجلبي، القانون الدولي العام،ج١،مطبعة شفيق، بغداد،١٩٦٤.

٢٧) حسن علي الذنون، فلسفة القانون، مطبعة العاني،بغداد،١٩٧٥.
٢٨) حسن نافعة،الاتحاد الأوروبي والدروس المستفادة عربيا،مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت،٢٠٠٤.
٢٩) خليل إسماعيل الحديثي، الوظيفية والنهج الوظيفي في نطاق جامعة الدول العربية، مركز الإمارات للدراسات والبحوث الإستراتيجية، سلسة دراسات إستراتيجية، عدد (٦٢)،أبو ظبي،٢٠٠١.
٣٠) خليل حسين، المنظمات القارية والإقليمية، دار المنهل اللبناني، بيروت، ٢٠١٠.
٣١) درية شفيق بسيوني،أوروبا الموحدة بين مواقف الأحزاب ورؤى الزعامات،مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية: الأهرام،القاهرة،٢٠٠٠.
٣٢) رالف غولدمان،من الحرب إلى سياسة الأحزاب، ترجمة فخري صالح، دار الأهلية للنشر والتوزيع، عمان، ١٩٩٦.
٣٣) رونالد ل. واتس، الأنظمة الفدرالية،ترجمة غالي برهومة وآخرون،منتدى الاتحادات الفدرالية،أوتاوا–كندا،٢٠٠٦.
٣٤) زبجينو بريجنسكي،الاختيار ،ترجمة عمر الأيوبي، دار الكتاب العربي،بيروت،٢٠٠٤.
٣٥) زكي العايدي وآخرون، المعنى والقوة في النظام العالمي الجديد، ترجمة سوزان خليل، دار سينا للنشر ،القاهرة،١٩٩٧.
٣٦) سامي عفيفي حاتم،التكتلات الاقتصادية بين النظرية والتطبيق، لا دار نشر،٢٠٠٤.
٣٧) ستيوارت دي لاما هوتيير ،السوق الأوروبية المشتركة،ترجمة أحمد كمال عاشور، سلسلة من الشرق والغرب، لامكان وسنة نشر.
٣٨) سعيد اللاوندي،أمريكا – أوروبا: سايكس بيكو جديد في الشرق الأوسط، دار نهضة مصر للطباعة والنشر، القاهرة،٢٠٠٦.
٣٩) سمير عبد المنعم أبو العينين،العلاقات الدولية في العصور القديمة، القاهرة، ١٩٨٩.
٤٠) الشافعي محمد البشير ،السوق الأوروبية المشتركة أقوى المنظمات الاقتصادية الدولية، منشاة المعارف، الإسكندرية، لا سنة نشر.
٤١) الشافعي محمد بشير ،التنظيم الدولي،مكتبة الجلاء الجديدة، مصر، لا سنة نشر.

٤٢) شيرزاد أحمد النجار، دراسات في علم السياسة، مطبعة وزارة الثقافة، اربيل- إقليم كردستان/العراق،٢٠٠٤.

٤٣) صالح محمد بدر الدين،الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية،ج٢، لا مكان نشر،٢٠٠٠.

٤٤) صدام مرير الجميلي، الاتحاد الأوروبي ودوره في النظام العالمي الجديد، دار المنهل اللبناني،بيروت،٢٠٠٩.

٤٥) صلاح الدين حسن السيسي،الاتحاد الأوروبي والعملة الأوروبية الموحدة (اليورو) و السوق العربية المشتركة: الواقع والطموح، عالم الكتب، القاهرة، ٢٠٠٣.

٤٦) عبدالخالق عبدالله،العالم المعاصر والصراعات الدولية،سلسلة عالم المعرفة،الكويت،١٩٨٩.

٤٧) عبد العظيم الجنزوري،الاتحاد الأوروبي: الدولة الأوروبية الكونفدرالية،دار النهضة العربية،القاهرة، لا سنة نشر.

٤٨) عبدالعظيم الجنزوري،الأسواق الأوروبية المشتركة والوحدة الأوروبية، دار المعارف، القاهرة، ١٩٨٤.

٤٩) عبدالمنعم سعيد، الجماعة الأوروبية: تجربة التكامل والوحدة، مركز دراسات الوحدة العربية،سلسلة الثقافة القومية (٥)،بيروت،١٩٨٦.

٥٠) عبدالواحد محمد الفار،أحكام التعاون الدولي في مجال التنمية الاقتصادية،دار عالم الكتب،القاهرة، لا سنة نشر.

٥١) عبدالوهاب حومد، الإجرام الدولي، جامعة الكويت،١٩٧٨.

٥٢) عبدالرؤوف هاشم بسيوني،المفوضية الأوروبية، الحكومة المركزية للاتحاد الأوروبي،دار النهضة العربية،القاهرة،٢٠٠٠.

٥٣) عبدالعزيز ركح، ما بعد الدولة- الأمة عند يورغن هابرماس، منشورات الاختلاف و دار الأمان، بيروت،٢٠١١.

٥٤) عبدالكريم علوان خضير،المنظمات الدولية،الدار العلمية الدولية ودار الثقافة للنشر والتوزيع،عمان-الأردن،٢٠٠٢.

٥٥) عبدالوهاب حميد رشيد،الدور التكاملي للمشروعات العربية المشتركة، المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر/مكتبة شركة كاظمية للنشر والترجمة،لبنان/الكويت،١٩٨٥.

٥٦) عزيز الدفاعي،السوق الأوروبية المشتركة ، دار الشؤون الثقافية العامة،بغداد،١٩٩٠.

٥٧) على محافظة، ألمانيا والوحدة العربية ١٩٤٥-١٩٩٥، سلسلة مواقف الدول الكبرى من الوحدة العربية (٤)، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت،٢٠٠٢.
٥٨) علي الحاج، سياسات دول الاتحاد الأوروبي في المنطقة العربية بعد الحرب الباردة، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت،٢٠٠٥.
٥٩) علي صادق أبو هيف، القانون الدولي العام، منشأة المعارف الإسكندرية،١٩٦٦.
٦٠) علي يوسف الشكري، المنظمات الدولية والإقليمية والمتخصصة، إيتراك للنشر والتوزيع، القاهرة،٢٠٠٤.
٦١) عماد جاد وآخرون،الاتحاد الأوروبي من التعاون الاقتصادي إلى السياسة الخارجية والأمنية المشتركة،مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية،القاهرة،٢٠٠١.
٦٢) عماد جاد وآخرون،الاتحاد الأوروبي والشرق الأوسط: الواقع واحتمالات المستقبل، مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية بالأهرام،القاهرة،٢٠٠١.
٦٣) عمر إبراهيم العفاس، نظريات التكامل الدولي الإقليمي، جامعة قار يونس، بنغازي، ليبيا،٢٠٠٨.
٦٤) فخري رشيد مهنا و د. صلاح ياسين داود، المنظمات الدولية، جامعة الموصل- العراق، لا سنة نشر.
٦٥) فضل الله محمد إسماعيل،الأصول اليونانية للفكر السياسي الغربي الحديث، دار بستان المعرفة، الإسكندرية، ٢٠٠١.
٦٦) نبيل عبد الرحمن حياوي،دستور الاتحاد الأوروبي، الدول الاتحادية الفدرالية: دستور الاتحاد الأوروبي (١٥)،المكتبة القانونية،بغداد،٢٠٠٥.
٦٧) كارل و. دوتش، تحليل العلاقات الدولية، ترجمة محمود نافع، مكتبة الأنجلو المصرية، القاهرة،١٩٨٢.
٦٨) لقمان عمر النعيمي، تركيا والاتحاد الأوروبي، دراسة لمسيرة الانضمام،مركز الإمارات للدراسات والبحوث الإستراتيجية،سلسلة دراسات إستراتيجية (١٢٠)،أبوظبي،٢٠٠٧.
٦٩) مازن خليل غرايبة، المجتمع المدني والتكامل، دراسة في التجربة العربية، مركز الإمارات للدراسات والبحوث الإستراتيجية، سلسلة الدراسات الإستراتيجية(٧٥)، أبو ظبي،٢٠٠٢.
٧٠) مجدي حماد، جامعة الدول العربية، سلسلة عالم المعرفة، العدد ٣٤٥، الكويت، ٢٠٠٧.

٧١) محسن الخضيري،اليورو: الإطار الشامل والكامل للعملة الأوروبية الوحيدة، مجموعة النيل العربية،القاهرة،٢٠٠١.

٧٢) محسن الندوي، تحديات التكامل الاقتصادي العربي في عصر العولمة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت،٢٠١١.

٧٣) محمد السعيد إدريس، تحليل النظم الإقليمية،مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية، الأهرام، القاهرة،٢٠٠١.

٧٤) محمد السعيد الدقاق، المنتظمات الدولية،مؤسسة الثقافة الجامعية، لا مكان نشر،١٩٧٨.

٧٥) محمد المجذوب، التنظيم الدولي، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت،٢٠٠٦.

٧٦) محمد بوعشة، التكامل و التنازع في العلاقات الدولية الراهنة، دار الجيل/دار الرواد، لبنان/طرابلس،١٩٩٩.

٧٧) محمد طلعت الغنيمي،الأحكام العامة في قانون الأمم،منشأة المعارف بالإسكندرية،مصر،٢٠٠٥.

٧٨) محمد محمود الإمام، تطور الأطر المؤسسية للاتحاد الأوروبي، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة،١٩٩٨.

٧٩) محمد محمود الإمام،تجارب التكامل العالمية ومغزاها للتكامل العربي،مركز دراسات الوحدة العربية،بيروت،٢٠٠٤.

٨٠) محمد مصطفى كمال و فؤاد نهرا،صنع القرار في الاتحاد الأوروبي والعلاقات العربية – الأوروبية، مركز الدراسات الوحدة العربية،بيروت،٢٠٠١.

٨١) محمد هماوَندي، الفدرالية والحكم الذاتي واللامركزية الإدارية الإقليمية، أربيل، كردستان العراق،٢٠٠١.

٨٢) محمد ياس خضير الغريري،الدور الأمريكي في سياسة تركيا حيال الاتحاد الأوروبي(١٩٩٣–٢٠١٠)، مركز دراسات الوحدة العربية، سلسلة أطروحات الدكتوراه (٩٢)، بيروت،٢٠١٠.

٨٣) محمود صدقي،النموذج الأوروبي:الاتحاد الواقعي مقابل الوحدة القومية،المركز الدولي للدراسات المستقبلية والإستراتيجية،سلسلة قضايا، مصر،٢٠٠٧.

٨٤) مرشد أحمد السيد و خالد سلمان الجود،القضاء الدولي الإقليمي، دار الثقافة للنشر والتوزيع،عمان،الأردن،٢٠٠٤.

٨٥) المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية، مؤسسة أمين المظالم: دورها وفعاليتها، ترجمة نور الأسعد، بيروت،٢٠٠٧.

٨٦) منير الحمش، مسيرة الاقتصاد العالمي في القرن العشرين، الهالي للطباعة والنشر ،دمشق،٢٠٠١.

٨٧) ناظم عبد الواحد الجاسور، الوحدة الأوروبية والوحدة العربية،دار المجدلاوي للنشر، عمان، ٢٠٠١.

٨٨) نديم البيطار ،من التجزئة إلى الوحدة،مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت،١٩٨٢.

٨٩) نزيه ن. الأيوبي، تضخيم الدولة العربية:السياسة والمجتمع في الشرق الأوسط، ترجمة أمجد حسين، مركز دراسات الوحدة العربية،بيروت، ٢٠١٠.

٩٠) هانز جى. مورجنتاو، السياسة بين الأمم،ترجمة خيري حماد،ج٣، الدار القومية للطباعة والنشر ،سلسلة كتب سياسية،بيروت ،١٩٦٥.

٩١) هنري باركي وآخرون،القضية الكردية في تركيا،ترجمة هفال، مؤسسة موكرياني للبحوث والنشر ،أربيل،٢٠٠٧.

٩٢) هنري كيسنجر ،هل تحتاج أميركا إلى سياسة خارجية؟ نحو دبلوماسية للقرن الحادي والعشرين، ترجمة عمر الأيوبي،دار الكتاب العربي، بيروت،٢٠٠٢.

٩٣) والتر هولشتين،أوروبا المتحدة،ترجمة د.رياض الشيخ، دار النهضة العربية،سلسلة موضوعات الساعة (٣)، القاهرة،١٩٦٥.

ب) الرسائل والأطاريح الجامعية

١) أمين فرج شريف، المواطنة ودورها في تكامل المجتمعات التعددية–المجتمع العراقي نموذجا–، رسالة ماجستير، كلية العلوم السياسية،جامعة صلاح الدين،أربيل،٢٠٠٦.

٢) جمال بن سالم، البرلمان الأوروبي، بنيته ونشاطه، رسالة ماجستير ،مقدمة إلى كلية الحقوق– جامعة الجزائر ،الجزائر ،٢٠٠٦.

٣) السباعي الطالب، كيفية صنع القرار داخل الاتحاد الأوروبي، رسالة ماجستير، كلية الحقوقفي جامعة القاهرة، القاهرة،٢٠٠٤.

٤) سندس عباس حسن،آثار الوحدة الاقتصادية الأوروبية على الوطن العربي،رسالة ماجستير ، كلية العلوم السياسية في جامعة بغداد،بغداد،١٩٩٣.

ج) البحوث والدراسات والتقارير

١) أحمد جتمع، الملامح الرئيسية للسوق الأوروبية الواحدة أو أوروبا الموحدة (١٩٩٢)،مجلة الأمن والقانون، العدد الأول لسنة ١٩٩٣، دبي.

٢) إسماعيل صبري مقلد، القضية الألمانية في المجال الدولي، مجلة السياسة الدولية، السنة الرابعة العدد ١٢،القاهرة.

٣) إسماعيل صبري مقلد، وحدة أوروبا السياسية في الثمانينات،مجلة السياسة الدولية،العدد ٣٤ ، لسنة ١٩٧٣، القاهرة.

٤) بشير عبد الفتاح، تركيا: خطوة جديدة نحو الاتحاد الأوروبي، مجلة السياسة الدولية، العدد ١٦٣ لسنة ٢٠٠٦، القاهرة.

٥) بطرس بطرس غالي، الدبلوماسية الديجولية والجمهورية الخامسة، مجلة السياسة الدولية، العدد ٤ لسنة ١٩٦٦، القاهرة.

٦) تقرير إخباري تحت عنوان (الاتحاد الأوروبي يطلق معاهدة جديدة بعد مفاوضات مارثونية مع وارسو). دويتشه فيله،المتاح على شبكة الانترنت على العنوان التالي : www.dw-world.de بتاريخ ٢٠٠٧/٦/٢٢.

٧) تقرير إخباري تحت عنوان (الاتحاد الأوروبي يوافق على بدء محادثات انضمام تركيا)، المتاح على موقع وكالة أنباء البحرين، على شبكة الانترنت، على العنوان التالي: www.bna.bh بتاريخ ٢٠٠٦/٦/١٢.

٨) تقرير إخباري تحت عنوان (دول الاتحاد الأوروبي تبحث سبل حماية إمداداتها النفطية) ،جريدة اليوم الالكتروني، العدد ١١٩٦٥ بتاريخ ٢٠٠٦/٣/١٩، المتاح على شبكة الانترنت على العنوان التالي:www.alyaum.com/issue

٩) تقرير إخباري تحت عنوان (شتايمانر وبارسو يطالبان دول الاتحاد الأوروبي بالقبول بحل وسط في قضية الدستور). دويتشه فيله،المتاح على شبكة الانترنت، على العنوان التالي: www.dw-world.de بتاريخ ٢٠٠٧/٦/١٢.

١٠) تقرير إخباري تحت عنوان (لقاء مدريد يتعرض لانتقادات شديدة)، المتاح على شبكة الانترنت، على العنوان التالي : www.adnki.com بتاريخ ٢٠٠٧/١/٢٦.

١١) تقرير إخباري تحت عنوان (معاهدة لشبونة تدخل حيز التنفيذ)، المتاح على شبكة الانترنت على العنوان التالي :
http://www.bbc.co.uk/arabic/worldnews/٢٠٠٩/١٢/٠٩١٢٠٢_ra_lisbon_treaty_tc٢.shtml بتاريخ ٢٠٠٩/١/٢.
١٢) تقرير إخباري تحت عنوان (ميركل في براغ من أجل تمهيد الطريق أمام التصديق على الدستور الأوروبي). دويتشه فيله،المتاح على شبكة الانترنت على العنوان التالي : www.dw-world.de بتاريخ ٢٠٠٧/١/٢٦.
١٣) تقرير إخباري تحت عنوان (وزير الخارجية الألماني يحث تركيا على مزيد من الإصلاحات). المتاح على شبكة الانترنت على العنوان التالي:-http://www.dw-world.de/dw/article/٠,,٥٠٩٦٧٣٥,٠٠.html.
١٤) تقرير إخباري تحت عنوان (ولادة قيصرية للمعاهدة الأوروبية المعدلة)، إذاعة هولندا العالمية- هولندا تتكلم عربية،المتاح على شبكة الانترنت على العنوان التالي : www.arabic.rnw.nl بتاريخ ٢٠٠٧/٦/٢٥.
١٥) جان ماركو،أي غد لأوروبا،مجلة السياسة الدولية،العدد ١٥٧ ، تموز ٢٠٠٤،القاهرة.
١٦) جورج ثروت فهمي،الدستور الأوروبي: الفرص والقيود،مجلة السياسة الدولية، العدد ١٥٨ أكتوبر ٢٠٠٤،القاهرة.
١٧) حسن أبو طالب،علاقات اليابان والجماعة الأوروبية،مجلة السياسة الدولية،العدد ٩٩ لسنة ١٩٩٠،القاهرة.
١٨) حسن نافعة،البناء المؤسسي للاتحاد الأوروبي،مجلة السياسة الدولية،العدد ١٥٧ يوليو ٢٠٠٤،القاهرة.
١٩) حسن نافعة،العولمة قد تعرقل المسيرة الأوروبية لكنها لن توقفها،جريدة الوفاق،العدد ٢٢٤٧ بتاريخ٢٠٠٥/٦/٢٠.
٢٠) خالد سعد زغلول حلمي،النظام القانوني للاتحاد النقدي الأوروبي،مجلة الحقوق،العدد الثالث لسنة٢٠٠٠،جامعة الكويت،الكويت.
٢١) دليل المدافعين عن الحقوق الإنسان،المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، المتاح على شبكة الإنترنت على العنوان التالي:

www.amanjordan.org/training/HRDTM/html/un٩.htm

٢٢) دومينيك بليهون، اليورو عملة بدون روح ولا ثقافة، مقالة متاحة على الانترنيت على الموقع التالي: http://www.mondipoar.com/dec٠١/articles/pliphons.htm

٢٣) راجية إبراهيم صدقي،الجماعة الأوروبية: مشروع أوروبا ١٩٩٢،مجلة السياسة الدولية،العدد٩٩ ، ١٩٩٠،القاهرة.

٢٤) سلام العبودي،الاتحاد الأوروبي طرف دولي فاعل، جريدة التآخي(بغداد)،العدد٤٦٦٩ بتاريخ ١٨/١/٢٠٠٦.

٢٥) سليمان المنذري، إصلاح هيكل العلاقة بين الجامعة والمنظمات المتخصصة، مجلة المستقبل العربي، العدد ٣٠١، السنة ٢٠٠٤، بيروت.

٢٦) الشافعي محمد بشير،أسس وسمات التنظيم الدولي العربي والأوروبي، مجلة القانون والاقتصاد، العدد الرابع، السنة السادسة والثلاثون، القاهرة ١٩٦٦.

٢٧) صلاح إسماعيل الشيخ، الاتحاد الأوروبي للتجارة الحرة،مجلة السياسة الدولية، العدد ١٥ لسنة ١٩٦٩، القاهرة.

٢٨) عبد السلام الترمانيني،التراث الحضاري المشترك وأثره في إنشاء المنظمات الأوروبية ووحدة أوروبا، مجلة الحقوق والشريعة، السنة الخامسة،العدد الأول،١٩٨١،الكويت.

٢٩) عبد النور بن عنتر، مغزى وأهداف توسيع الاتحاد الأوروبي، المتوفرة على شبكة الإنترنيت على موقع المعرفة على العنوان التالي:
http://www.aljazeera.net/NR/exeres/BB٩٦٨٦٨F-٢٨A٩-٤٤٣٨-٨C٨١-B٢٠٧E٣٣٦٧٤٨٩.htm#L٦

٣٠) عبدالعزيز الدوري، حول التكوين التاريخي للأمة العربية، مجلة المستقبل العربي، العدد ١١، السنة ١٩٨٠، بيروت.

٣١) عبدالفتاح الجبالي،أوروبا وإشكاليات الوحدة النقدية،مجلة السياسة الدولية،العدد ١٠٩، ١٩٩٢، القاهرة.

٣٢) عبدالله ساعف، نحو انفتاح جامعة الدول العربية على المجتمع المدني العربي، مجلة المستقبل العربي، العدد ٣٠١، السنة ٢٠٠٤، بيروت.

٣٣) عزالدين إبراهيم، موقف التجارة الدولية والتكامل الاقتصادي،مجلة العلوم القانونية والاقتصادية، العدد الأول، السنة الرابعة والأربعون، يناير ٢٠٠٢، القاهرة.

٣٤) على محافظة، النشأة التاريخية للجامعة العربية، مجلة المستقبل العربي، العدد ٤١، السنة ١٩٨٢، بيروت.

٣٥) عمر الشوبكي،استراتيجيات بناء الوحدة الأوروبية،مجلة السياسة الدولية،العدد١٥٧،يوليو ٢٠٠٤،القاهرة.

٣٦) فريدة جاد الحق، الهوية الثقافية الأوروبية،مجلة السياسة الدولية،العدد ١٥٧، ٢٠٠٤،القاهرة.

٣٧) فهمي بدوي،مجلس أوروبا،المجلة المصرية للقانون الدولي، المجلد السابع، ،١٩٥١، القاهرة.

٣٨) مجدي محمود شهاب،الوحدة النقدية الأوروبية: الإشكاليات والآثار المحتملة على المنطقة العربية،مجلة الحقوق، جامعة الإسكندرية، العدد الثالث والرابع، ١٩٩٧،الإسكندرية.

٣٩) محمد أحمد مطاوع، تطوير سياسة دفاعية وأمنية مشتركة في أوروبا،مجلة السياسة الدولية، العدد١٥٧، ٢٠٠٤،القاهرة.

٤٠) محمد المجذوب في كتاب: الدستور في الوطن العربي، منشورات مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ٢٠٠٦.

٤١) محمد يوسف السركي،السياسة الزراعية للسوق الأوروبية المشتركة،مجلة الأهرام الاقتصادي،العدد ٣٠٤،أبريل ١٩٦٨،القاهرة.

٤٢) محمود عبدالمنعم مرتضى وآخرون،التحرك الدولي للسوق الأوروبية المشتركة،مجلة السياسة الدولية،العدد٢٦، تشرين الأول ١٩٧١،القاهرة.

٤٣) مصطفى عبدالعزيز مرسي، التكامل الاقتصادي والوظيفية الجديدة: مدخل نظري مع إشارة إلى التجربة الخليجية، حوليات الآداب والعلوم الاجتماعية، جامعة الكويت، الرسالة ٢٠١ الحولية الثالثة والعشرون، لسنة ٢٠٠٢-٢٠٠٣، الكويت.

٤٤) ناصيف حتي، الجامعة العربية والمنظمات الإقليمية المشابهة، مجلة المستقبل العربي، العدد٤١، السنة ١٩٨٢، بيروت.

٤٥) نبيه الأصفهاني،مستقبل حركة الوحدة الأوروبية،مجلة السياسة الدولية،العدد ١٤ لسنة ١٩٦٩،القاهرة.

٤٦) نبيه الأصفهاني،معاهدة ماستريخت بين التوقيع و التطبيق، مجلة السياسة الدولية،العدد ١١١، كانون الثاني ١٩٩٣،القاهرة.

٤٧) نرمين السعدي،تطور النظام النقدي الأوروبي:الإشكاليات وتوقعات المستقبل،مجلة السياسة الدولية،العدد ١٢٩، ١٩٩٧،القاهرة.

٤٨) نزيرة الأفندي، أوروبا والطريق إلى الوحدة، مجلة السياسة الدولية، العدد ١٢١ ، ١٩٩٥، القاهرة.

٤٩) ودوده بدران،الاتجاهات الجديدة في السوق الأوروبية،مجلة السياسة الدولية،العدد٢١ لسنة١٩٧٠.

٥٠) وليد قزيها، القومية العربية في مرحلة ما بين الحربين العالميتين،مجلة المستقبل العربي، العدد ٥، السنة ١٩٧٩،بيروت.

٥١) ويليام فاف،الاتحاد الأوروبي بين التطلعات المستقبلية ومعضلة السيادة الوطنية، مقالة منشورة على شبكة الانترنت على الموقع الالكتروني التالي: www.voltairenet.org/article/٣٣١٨٥.html بتاريخ ٢٠٠٦/١/٢.

ثانيا: المراجع والبحوث والتقارير باللغة الإنكليزية

A) Dictionaries:

١. David Phinnemore and Lee McGowan, A Dictionary of the European Union, Europa Publications, , ٢nd edition, London, ٢٠٠٤.

٢. Joaquin Roy & Aimee Kanner, Historical Dictionary of the European Union, Scarecrow Press,USA, ٢٠٠٦.

B) **Theses:**

Anne Harmaste, The European Union's Federal Development : Increasing Challenges The Accession Negotiations, Master of Arts Thesis , University of TARTU, Faculty of Social Sciences – Department of Political Science , ٢٠٠٣,pp.٣١-٣٢. www.ut.ee/ABVKeskus/publ/٢٠٠٤/EUfeder.pdf

C) Books:

١. Adrienne Heritier, Explaining Institutional Change in Europe, Oxford University Press, New York,٢٠٠٧.

٢. Alasdair Blair, Companion to the European Union, Routledge, New York, ٢٠٠٦.

٣. Alex Warleigh-Lack, European Union: The Basics, ٢nd Edition, Routledge, New York,٢٠٠٩.

٤. Ali M. El-Agraa, The European Union: Economics and Policies,٨th, Cambridge University Press, Cambridge -UK,٢٠٠٧.

٥. Alina Kaczorowska, European Union Law, Routledge-Cavendish, New York,٢٠٠٨.

٦. Berthold Rittberger, Building Europe's Parliament, Oxford University Press, New York,٢٠٠٥.

٧. Christina J. Schneider, Conflict, Negotiation and European Union Enlargement, Cambridge University Press, Cambridge, UK, ٢٠٠٩.

٨. Clive Archer, The European Union, Routledge, USA,٢٠٠٨.

٩. Colin Hay & Anand Menon, European Politics, Oxford University Press, New York, ٢٠٠٧.

١٠. D.A.C.Freestone and J.S.Davidson, The institutional framework of the European Communities, Routledge,UK.,١٩٨٨.

١١. David McKay, Federalism and European Union : Apolitical Economy Perspective, Oxford University Press,١٩٩٩.

١٢. Duncan Watts, The European Union, Edinburgh University Press, Edinburgh, ٢٠٠٨.

١٣. Francis Jacobs, Reforming the European Union from Maastricht to Amsterdam, Longman,England,٢٠٠٠.

١٤. Franco Piodi, From the Schuman Declaration to the birth of the ECSC: The role of Jean Monnet, Archive and Documentation Centre (CARDOC), Directorate General for the Presidency, European Parliament,٢٠١٠.

١٥. Franco Piodi, The citizen's appeal to the European Parliament: Petitions ١٩٥٨-١٩٧٩, Archive and Documentation Centre (CARDOC), Directorate General for the Presidency, European Parliament, ٢٠٠٩.

١٦. Franco Piodi, the European Parliament and the Proceedings of the European Convention, Archive and Documentation Centre (CARDOC), Directorate General for the Presidency, European Parliament,٢٠٠٧.

١٧. Franco Piodi, Towards a Single Parliament: The Influence of the ECSC Common Assembly on the Treaties of Rome, Archive and Documentation Centre (CARDOC), Directorate General for the Presidency, European Parliament,٢٠٠٧.

١٨. Franco Piodi, Towards direct elections to the European Parliament, Archive and Documentation Centre (CARDOC), Directorate General for the Presidency, European Parliament,٢٠٠٩.

١٩. Gabriele Kucsko-Stadlmayer, European Ombudsman-Institutions, Springer Wien, New York,٢٠٠٨.

٢٠. Gerad Falkner and Michel Nentwich, The Amsterdam Treaty: The Blueprint for the Future Institutional Balance?,in the book" European Integration After Amsterdam: Institutional Dynamics and Prospects for Democracy, Edited by Karlheinz Neunreither and Antje Winer, Oxford University Press, New York,٢٠٠٠.

٢١. Gerhard Sabathil, Klemens Joos & Bernd Kebler, The European Commission: an essential guide to the institution, the procedures, and the policies, Kogan Page, London and Philadelphia,٢٠٠٨.

٢٢. Giacomo Di Federico, The EU Charter of Fundamental Rights: From Declaration to Binding Instrument, Springer Dordrecht Heidelberg, London& New York, ٢٠١١.

٢٣. Gianni Bonvicini, Democracy in the EU and the Role of the European Parliament, Quaderni IAI,Rom-Italia, ٢٠٠٩.

٢٤. Harald Romer, The European Parliament as a champion of European values, Official Publications of the European Communities, Luxembourg,٢٠٠٨.

٢٥. Helen Wallac & William Wallace and Mark A. Pollack, Policy-Making in the European Union,٥th, Oxford University Press, New York,٢٠٠٥.

٢٦. How the European Union works: Your guide to the EU institutions, Official Publications of the European Communities, Luxembourg, ٢٠٠٧.

٢٧. Jacques Pelkmans, European Integration: Methods and Economic Analysis,٣rd, Pearson Education Limited, England,٢٠٠٦.

٢٨. Jeremy Richardson, European Union, Third edition, Routledge , New York,٢٠٠٦.

٢٩. John O'Brennan, The Eastern Enlargement of the European Union, Routledge Taylor & Francis, New York,٢٠٠٦.

٣٠. John Pinder,The Building of the European Union, ٣rd Edition, Oxford University Press,New York, ١٩٩٨.

٣١. Jurgen Habermas, Beyond the nation-state? On some consequences of economic globalization, From the book: Democracy in the European Union, Edited by Erik Oddvar Eriksen and Jhon Erik Fossum, Routledge, London and New York, ٢٠٠٠.

٣٢. Jürgen Habermas, Why Europe Needs a Constitution?,from the Book (Developing a Constitution for Europe, Edited by Oddvar Eriksen, John Erik Fossum, Agustín José Menéndez,١st published, Routledge, London,٢٠٠٤).

٣٣. Klaus-Dieter Borchardt, The ABC of European Union Law, Publication Office of European Union, Brussels, ٢٠١٠.

٣٤. Knut Heidar and Ruud Koole, Parliamentary Party Groups in European Democracies, Routledge, London,٢٠٠٠.

٣٥. Laura Cram, Integration theory and the study of the European policy process, in the book (European Union: Power and policy-making, edited by Jeremy Richardson,٢nd edition,Routledge,London,٢٠٠١).

٣٦. Leonard Jason-Lloyd and Sukhwinder Bajwa, The Legal Framework of The European Union, Taylor & Francis e-Library,London,٢٠٠٥.

٣٧. Luciano Bardi & Others, Building Parliament: ٥٠ Years of European Parliament History ١٩٥٨–٢٠٠٨, European Communities, ٢٠٠٩.

٣٨. Martin J. Dedman, The Origins and Development of the European Union ١٩٤٥-٩٥, Routledge,London, ١٩٩٦.

٣٩. Philip Thody, An historical introduction to the European Union, Routledge, London and New York, ١٩٩٧.

٤٠. Richard Corbett, Francis Jacobs & Michael Shackleton, The European Parliament, ٨th edition, John Harper London,٢٠١١.

٤١. Richard Corbett, The European Parliament's Role in Closer EU Integration, Palgrave, New York,١٩٩٨.

٤٢. Roland Bieber and Howard C. Yourow, The European Parliament: Towards a Uniform Procedure for Direct Elections, European University Institute, Luxembourg ,١٩٨١.

٤٣. Simon Hix, Abdul G. Noury and Gerard Roland, Democratic Politics in the European Parliament, Cambridge University Press,USA,٢٠٠٧.

٤٤. Sotirios Petrovas, Parliamentary Democracy in The Lisbon Treaty, Dissertation, Florida-USA,٢٠١١.

٤٥. Stefan Griller &Jacques Ziller, The Lisbon Treaty, Springer Wien New York, Austria, ٢٠٠٨.

٤٦. Talal Khodari, Introduction to the study of the European Union, Al-wa'ad Publishing Services, Beirut, ١٩٩٨.

٤٧. The Treaty of Lisbon: A Second Look at the Institutional Innovations, Joint Study by (CEPS, EGMONT and EPC), Brussels,٢٠١٠.

D) **Research and Papers:**

١. Baldur Thorhallsson and Anders Wivel, Small States in the European Union: What Do We Know and What Would We Like to Know?, Cambridge Review of International Affairs, Volume ١٩, Number ٤, December ٢٠٠٦.
http://rafhladan.is/bitstream/handle/١٠٨٠٢/٥٣٠/baldur_%٢٠small_states.pdf?sequence=١

٢. Brendan Donnelly, Whither the Council ?, Online Paper ٣٧/٠٣,The Federal Trust for Education and Research,Londone,٢٠٠٣. http://www.fedtrust.co.uk/eu_constitution.

٣. Didier Bigo and others, The Institutions of JHA, Federal Trust for Education and Research,٢٠٠٦.
www.fedtrust.co.uk/admin/uploads/FT_JHA_١.pdf

٤. Elspeth Guild, The European Union after the Treaty of Lisbon: Fundamental Rights and EU Citizenship, Global Jean Monnet/ European Community Studies Association World Conference ٢٥-٢٦ May ٢٠١٠,p.٤. For more on the conference see:
http://ec.europa.eu/commission_٢٠١٠-٢٠١٤ /vassiliou /headlines /news /٢٠١٠/٠٥ /٢٠١٠٠٥٢٥٢_en.htm

٥. Francis Jacobs, Evolving relations between the European Parliament and the national, parliaments in the aftermath of the Lisbon Treaty: euce.org/eusa/٢٠١١/papers/٧k_jacobs.pdf.

٦. Gianni Pittella, Rodi Kratsatsagaropoulou & Alejo Vidalquadras,Co-decision and Conciliation:A Guide to how the Parliament co-legislates under the Treaty of Lisbon, European Parliament published, DV\٧٩٦٦٨EN.doc., Nov. ٢٠٠٩. Online:
http://www.europarl.europa.eu/code/default_en.htm

٧. Jurij Toplak, European Parliament Elections and the Uniform Election Procedure, paper of the III World Congress of the International Association of Constitutional Law. on the internet:
http://www.enelsyn.gr/papers/w٣/Paper٪٢٠by٪٢٠Jurij٪٢٠Toplak.pdf

٨. Katarzyna Cegielka, Distribution of Seats in the European Parliament in Accordance With the Principle of Digressive Proportionality, Mathematical Economics, No. ٦(١٣), ٢٠١٠.
http://journal.ue.wroc.pl/files/download.php?ar=١٤٠

٩. Paul Magnette and Kalypso Nicolaidis, Large and Small Member States in the European Union: Reinventing the Balance, Notre Europe association, Research and European Issues N°٢٥, May ٢٠٠٣.

http://notre-europe.eu/fileadmin/IMG/pdf/Etud٢٥-en.pdf

١٠. Pawel Kaleta – Tomasz Karas, European transnational federation of political parties as a subject of law, jura falconis, ٢٠٠٥-٢٠٠٦, On the site www.law.kuleuven.be/jura/art/٤٢n٢/kaleta.html

١١. R. Daniel Kelemen, The Structure and Dynamics of EU federalism, Article, Comparative Political Studies, Vol. ٣٦ No. ١/٢, February / March ٢٠٠٣.
http://cps.sagepub.com/cgi/content/abstract/٣٦/١-٢/١٨٤.

١٢. Søren Dosenrode Federalism Theory and Neo-Functionalism: Elements for an analytical framework, Perspectives on Federalism, Vol. ٢, issue ٣, ٢٠١٠.
on the line: http://www.on-federalism.eu

١٣. Tanja A. Borzel, What Can Federalism Teach Us About the European Union? , paper ,Royal Institute of International Affairs, Great Britain,٢٠٠٣.
http://www.chathamhouse.org.uk/pdf/briefing_papers/Borzel.pdf.

١٤. The Lisbon Treaty :١٠ easy-to-read fact sheets, Foundation Robert Schuman,٢٠٠٩. Online Paper: www.robert-schuman.eu

١٥. Tony Brown, Achieving Balance : Institution and Member States , Online Paper ١/٠٤,The Federal Trust for Education and Research,Londone,٢٠٠٤. http://www.fedtrust.co.uk/eu_constitution.

١٦. Wolfgang Wessels. "Nice Results: The Millenium IGC in the EU's Evolution." Journal of Common Market Studies Vol ٣٩, No ٢: June ٢٠٠١,p.١٢.
http://www.blackwell-synergy.com/doi/abs/١٠.١١١١/١٤٦٨-٥٩٦٥.٠٠٢٨٥

ثالثا: مواقع الإنترنيت

١) http://alparlamanalarabi.org

٢) http://ar.wikipedia.org/

٣) http://ec.europa.eu

٤) http://eur-lex.europa.eu

٥) http://www.arab-ipu.org

٦) http://www.europarl.europa.eu

٧) http://www.osce.org

٨) www.ahram.org.eg/acpss/

٩) www.aljazeera.net

١٠) www.alyaum.com

١١) www.amanjordan.org

١٢) www.bna.bh

١٣) www.consilium.europa.eu

١٤) www.dw-world.de

١٥) www.europa.eu

١٦) www.europarl.europa.eu

١٧) www.mondipoar.com

١٨) www.voltairenet.org/article/٣٣١٨٥.html

١٩) www.wtoarab.org

المحـــــتويات